

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Direito
Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais

Marlova Mósena

**O MARCO INICIAL PRESCRICIONAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Porto Alegre

2023

Marlova Mósena

**O MARCO INICIAL PRESCRICIONAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharela em Ciências
Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Móseno, Marlova

O marco inicial prescricional no Processo Administrativo Disciplinar no âmbito da Administração Pública Federal / Marlova Móseno. -- 2023.

97 f.

Orientador: Rafael Da Cás Maffini.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Direito Administrativo. 2. Procedimentos
Disciplinares. 3. Processo Administrativo Disciplinar.
4. Prescrição. 5. Marco Inicial. I. Maffini, Rafael Da
Cás, orient. II. Título.

Marlova Mósena

**O MARCO INICIAL PRESCRICIONAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de bacharela em Ciências
Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Gustavo da Silva Santanna
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Mestrando Alexandre Moreira Pacheco
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

*Aos Meus Pais,
com quem, a quem
e por quem sigo.*

RESUMO

Esse trabalho aborda a incidência do instituto da prescrição em procedimentos disciplinares instaurados no âmbito da Administração Pública Federal. Por ser matéria de ordem pública, não pode ser relegada, no que garante a estabilidade e a segurança jurídica das relações estabelecidas internamente com seus subordinados. Tem-se como objetivo geral do trabalho identificar como ocorre a definição do marco inicial para contagem dos prazos prescricionais para responsabilização disciplinar, bem como os elementos/fatores envolvidos nessa definição. A partir do disposto na Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, acerca desses prazos, de seu marco inicial e da aplicação da lei penal quando da capitulação das infrações disciplinares em crimes, procedeu-se à revisão bibliográfica e à pesquisa jurisprudencial e normativa dedicadas ao tema. Identificou-se que a atribuição de competência disciplinar dentro da estrutura organizacional do Poder Executivo Federal influencia diretamente na correta definição do marco inicial. Quanto à aplicabilidade do Código Penal, deparou-se com interpretações distintas pelos tribunais superiores e pela doutrina administrativista especializada. Há divergência quanto aos crimes a que se refere o Regime Disciplinar, à necessidade de prévia persecução penal, ao termo inicial e às causas de redução ou expansão dos prazos. Sob contrapontos doutrinários e jurisprudenciais, destaca-se o esforço do Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal ao publicar a Portaria Normativa n. 27, de 11 de outubro de 2022, vigente desde 1º de novembro de 2022, a qual compilou normas esparsas atinentes à prescrição. Contudo, mantém-se a generalidade de tratamento dispensado pela Lei n. 8.112/1990 à aplicação dos prazos de prescrição da lei penal às infrações disciplinares capituladas como crime, a qual segue sob termos imprecisos.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Procedimentos Disciplinares; Processo Administrativo Disciplinar; Prescrição; Marco Inicial.

ABSTRACT

This work addresses the incidence of the prescription institute in disciplinary procedures established within the scope of the Federal Public Administration. It cannot be neglected as a matter of public order, as it guarantees the stability and legal security of the internal relationships with its subordinates. This work aims to identify how the definition of the starting point for counting the statute of limitations for disciplinary accountability, as well as the issues involved in this definition. I carried out a bibliographical review and jurisprudential and normative research dedicated to the subject based on the provisions of Law n. 8.112 (December 11, 1990) regarding these deadlines, their initial milestone, and the application of criminal law when disciplinary infractions capitulate crimes. The research identified that the attribution of disciplinary competence within the organizational structure of the Federal Executive Branch directly influences the correct definition of the initial milestone. As for the applicability of the Penal Code, it was faced with different interpretations by the superior courts and by the specialized administrative doctrine. There is divergence as to the crimes to which the Disciplinary Regime refers, the need for a prior criminal prosecution, the initial term, and the causes for reducing or expanding the terms. Under doctrinal and jurisprudential counterpoints, the effort of the Central Body of the Correction System of the Federal Executive Power to publish Normative Ordinance n. 27, of October 11, 2022, effective from November 1, 2022, which compiled scattered rules regarding the prescription. However, the generality of treatment provided by Law n. 8.112/1990 to the application of the statute of limitations of the criminal law to disciplinary infractions that characterizes crime that follows in imprecise terms.

Keywords: Administrative Law; Disciplinary Procedures; Disciplinary Administrative Process; Prescription; Starting point.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

Ag – Agravo

c/c – Combinado com

CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CGU – Controladoria-Geral da União

CGUNE – Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos

CPC – Código de Processo Civil

CP – Código Penal

CRG – Corregedoria-Geral da União

DASP – Departamento de Administração do Serviço Público

DJe – Diário da Justiça Eletrônico

IN – Instrução Normativa

IPS – Investigação Preliminar Sumária

MEC – Ministério da Educação

MPF – Ministério Público Federal

MS – Mandado de Segurança

n. - Número

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

s.d. – Sem data identificada

s.p. – Sem paginação identificada

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SINAC – Sindicância Acusatória

SINPA – Sindicância Patrimonial

SINVE – Sindicância Investigativa

SISCOR – Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A PRESCRIÇÃO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES	14
2.1	RESPONSABILIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	14
2.1.1	Responsabilidade civil	15
2.1.2	Responsabilidade penal	16
2.1.3	Responsabilidade administrativa disciplinar	18
2.1.4	Independência das instâncias de responsabilização	18
2.2	PROCESSO E PROCEDIMENTO DISCIPLINAR	19
2.2.1	Procedimentos disciplinares	20
2.2.1.1	Procedimentos investigativos	21
2.2.1.2	Procedimentos acusatórios	22
2.2.2	Prazos nos processos disciplinares	24
2.2.3	Penalidades previstas	25
2.2.3.1	Advertência.....	26
2.2.3.2	Suspensão.....	26
2.2.3.3	Penas expulsivas.....	26
2.3	PRESCRIÇÃO DISCIPLINAR	27
2.3.1	Modalidades de prescrição	31
2.3.1.1	Prescrição “em perspectiva” ou “antecipada”	32
2.3.1.2	Prescrição intercorrente	33
2.3.2	Contagem dos prazos prescricionais disciplinares	36
3	MARCO INICIAL DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS	39
3.1	MARCO INICIAL.....	39
3.2	COMPETÊNCIA DISCIPLINAR	44
3.2.1	Poder hierárquico e poder disciplinar	46
3.2.2	Competência disciplinar no Poder Executivo Federal	48
3.2.2.1	Competência originária ou primária.....	48
3.2.2.2	Competência delegada.....	49
3.2.2.3	Competência subdelegada.....	52
3.2.2.4	Competência concorrente.....	52
3.2.2.5	Avocação de competência.....	56
3.2.3	Competência da Autoridade Disciplinar	57

3.2.3.1	Autoridade instauradora	57
3.2.3.2	Autoridade julgadora	58
3.3	CONHECIMENTO DOS FATOS	60
3.3.1	Representação funcional	61
3.3.2	Denúncia anônima.....	62
3.3.3	Relatórios de auditoria.....	63
3.3.4	Outros procedimentos disciplinares	65
3.3.5	Notícias em meios de comunicação	66
3.3.6	Representações de outros órgãos.....	66
3.3.7	Constatações decorrentes do exercício do poder hierárquico	67
3.3.8	Informações protegidas sob sigilo e situações correlatas.....	68
3.4	DA PRESCRIÇÃO COMO RESULTADO DA OMISSÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE	68
4	INCIDÊNCIA DA LEI PENAL NOS PRAZOS DE PRESCRIÇÃO DISCIPLINARES.....	70
4.1	PRESCRIÇÃO NA LEGISLAÇÃO PENAL.....	70
4.2	DA PRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIA PERSECUÇÃO PENAL	72
4.3	DO ENQUADRAMENTO DAS CONDUTAS.....	77
4.4	APLICABILIDADE DA LEI PENAL AOS PRAZOS PRESCRICIONAIS DISCIPLINARES	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
	REFERÊNCIAS.....	90

1 INTRODUÇÃO

A fim de bem regular a estrutura articulada da Administração Pública¹ no desempenho de seu extenso rol de atividades em consonância com os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e eficiência), o Direito Administrativo apresenta uma série de princípios.

A Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo em âmbito federal, aponta outros princípios, tais como finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público.

De forma a garantir a legalidade e a disciplina dos servidores no desempenho da atividade administrativa, o poder disciplinar, decorrente do poder hierárquico, deve ser exercido em tempo hábil a aprumar as condutas dos agentes para o eficiente, eficaz e efetivo funcionamento da máquina pública.

Em se tratando de Poder Executivo Federal, o exercício desse poder disciplinar está sistematizado sob o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, especificamente no Título IV e no Título V da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diante disso, os servidores públicos federais se submetem aos deveres (art. 116), às proibições (art. 117) e às vedações (art. 118) nesse previstas, bem como estão orientados a não incidirem nas causas de eventual demissão do serviço público (art. 132).

Ao servidor que, porventura, infrinja esses princípios e deveres, e ao que incida nas proibições e vedações dispostas na Lei n. 8.112/1990, cabe a responsabilização nas esferas administrativa, civil e penal, a depender da conduta que lhe seja atribuída enquanto no exercício regular de suas funções.

Essa responsabilização submete-se a princípios aplicáveis ao Direito Administrativo Disciplinar. Nesse sentido, pesa à autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público a obrigação de promover a sua apuração imediata,

¹ Quanto à abrangência da expressão *Administração Pública*, Justen Filho (2016, p. 111) esclarece que esta “[...] abrange todos os entes e sujeitos estatais exercentes de funções administrativas, ainda que o façam de modo secundário e acessório. [...] compreende o Poder Executivo, mas também o Judiciário e o Legislativo *enquanto* exercentes de atividade administrativa. Ou seja, [...] não é sinônimo de Poder Executivo”. Para Medauar (2016, p. 65), “[...] como objeto precípua do direito administrativo, encontra-se inserida no Poder Executivo”. Cretella Júnior (2002, p. 13, destaques do autor) aponta que “*Administração é não só governo, poder executivo, a complexa máquina administrativa, o pessoal que a movimenta (conceito formal), como também a atividade desenvolvida (conceito material) por esse indispensável aparelhamento que possibilita ao Estado o preenchimento de seus fins*”.

mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, cujos atos devem assegurar o formalismo moderado, a busca da verdade material, a presunção de inocência, a motivação, o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Quanto a este, dentre as garantias trazidas pelo art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), importa a elencada pelo inciso LIII do dispositivo, qual seja, a de que ninguém será processado, nem sentenciado, senão pela autoridade competente.

Também adentrou às garantias constitucionais, por meio da Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, a da razoável duração do processo.

Ocorre que, em função dessa, o intervalo para atuação eficiente da Administração Pública varia, uma vez que diferentes aspectos incidem na sua extensão. Disso decorre a importância do correto dimensionamento desse lapso em que o *ius puniendi* deva se dar, de forma a assegurar, dentre outros, a motivação, a ampla defesa, o contraditório, a segurança jurídica e o interesse público.

Apesar dos reflexos positivos² dos esforços do Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR) na redução de sua incidência sobre procedimentos disciplinares para responsabilização de agentes públicos, a prescrição desponta, ainda, como uma das principais causas de reversões judiciais de penalidades administrativas aplicadas a servidores públicos federais submetidos ao regime estatutário (CASTRO, 2021).

Para além da importância de se definir sua extensão, a qual depende do adequado enquadramento da conduta ilícita e da sanção correspondente, a correta e tempestiva definição do *dies a quo* para aplicação de penalidades disciplinares é tema que requer especial dedicação por quem atua na seara correcional.

Nesse cenário, diante da questão autoposta sobre como se dá a definição do marco inicial prescricional em processos disciplinares instaurados no âmbito da Administração Pública Federal, o presente trabalho parte do texto legal, em especial dos parágrafos 1º e 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990.

Com o objetivo geral de identificar como ocorre a definição do marco inicial para contagem dos prazos prescricionais para responsabilização disciplinar, bem

² Dados disponíveis no Painel Correição em Dados apontam para declínio tanto no tempo médio dos processos, quanto nos percentuais de prescrição, em relação aos processos concluídos, desde os anos de 2019 (7,0%), 2020 (6,6%), 2021 (4,8%), 2022 (4,0%). Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 6 fev. 2023.

como os elementos envolvidos e de que forma influenciam nessa definição, buscase (i) caracterizar o instituto da prescrição e os impactos de sua incidência nos procedimentos disciplinares acusatórios, (ii) identificar o marco inicial dos prazos prescricionais a partir da competência disciplinar no Poder Executivo Federal e dos meios pelos quais a autoridade competente tem conhecimento dos fatos, e (iii) analisar a aplicabilidade da lei penal aos prazos prescricionais disciplinares.

A pesquisa está adstrita ao Poder Executivo Federal, sob o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais instituído pela Lei n. 8.112/1990. O Regime Disciplinar sob estudo está estabelecido em seu Título IV, substanciado no instrumento do Título V, que trata do Processo Administrativo Disciplinar.

De forma a melhor contextualizar a incidência do instituto ao longo do tempo, recorreu-se aos estatutos dos funcionários públicos civis da União mais remotos, bem como às formulações do antigo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP³).

Visando aprofundar o conhecimento sobre o tema proposto, este estudo apresenta como base teórica e metodológica a pesquisa e revisão bibliográfica com coleta e análise da doutrina dedicada ao Direito Administrativo, em especial aos temas da disciplinaridade e da prescrição, bem como de artigos jurídicos publicados em revistas eletrônicas.

Além destas fontes, expande-se a pesquisa à legislação correlata, aliada a regimentos, normativos e manuais elaborados pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Corregedoria-Geral da União (CRG/CGU). Também se traz como objeto de consulta a jurisprudência dos tribunais superiores acerca da matéria.

O Capítulo inaugural contextualiza as esferas de responsabilização civil, penal e administrativa. Também descreve e caracteriza os procedimentos disciplinares disponíveis para apuração e aplicação de eventuais penalidades. Quanto a estas, sob análise dos ritos dos processos acusatórios e de seus prazos, aborda-se a incidência do instituto da prescrição na seara correcional.

³ Órgão competente, à época, para normatizar acerca da prescrição das sanções impostas aos servidores civis da União, competência trazida pelo Decreto-Lei n. 200/1967 c/c o então vigente Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Lei n. 1.711/1952. Transformado em Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) pela Lei n. 6.228, de 15 de julho de 1975, passou a deter, a partir de então, competência normativa, supervisora e de controle dos assuntos concernentes à administração do Pessoal Civil da União, dentre outras, dada pelos art. 115 e 116, III, do Decreto-Lei n. 200/1967.

No Capítulo 3, a partir da expressão dada pelo parágrafo 1º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990 – *O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido* – abordar-se-ão as formas de conferência da Competência Disciplinar no âmbito do Poder Executivo Federal e seus reflexos na identificação do agente público competente, seja para fins de instauração, seja para julgamento dos processos disciplinares. Também serão abordados os meios de cognição dos fatos ilícitos pela autoridade competente para instauração de procedimentos disciplinares, momento que define o marco inicial da contagem prescricional.

Por sua vez, o objeto de análise do Capítulo 4 parte do teor do parágrafo 2º do art. 142 da lei – *Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime*. Para tanto, busca-se caracterizar os ilícitos disciplinares conforme sua natureza, distinguindo-se, dentre estes, aqueles passíveis de serem capitulados como crimes. Por fim, traça-se breve histórico acerca do tratamento doutrinário, jurisprudencial e normativo dispensado à aplicabilidade dos prazos prescricionais da lei penal aos procedimentos disciplinares acusatórios, apontando os limites e provisões normativas para sua efetivação.

2 A PRESCRIÇÃO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES

O presente capítulo tem por escopo contextualizar o instituto da prescrição na seara correcional. A fim de abarcar os elementos que a constituem, inicia pela distinção das esferas de responsabilização dos agentes públicos, passando pelas especificidades dos procedimentos e processos disciplinares disponíveis para sua efetivação pela Administração Pública.

2.1 RESPONSABILIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

Adotando-se a definição posta pelos art. 2º e 3º da Lei n. 8.112/1990, “[...] servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público”, à qual se acomete um “[...] conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional”.

Desde a assinatura do termo de posse e subsequente entrada em exercício, os servidores públicos estão submetidos ao Regime Disciplinar instituído pela Lei n. 8.112/1990. Em função deste e dos princípios que regem a Administração Pública, estão obrigados a pautar sua conduta na honestidade, na dignidade, no decoro, no zelo, na eficiência, na ética, na probidade, na integridade, na urbanidade, na cortesia, na assiduidade, na pontualidade, no respeito, na lealdade, na dedicação e na presteza.

Uma vez no exercício do cargo e no desempenho de suas funções, o servidor deve, ainda, se ater a certas proibições, tais como agir desidiosamente, praticar usura, receber qualquer espécie de vantagem em razão de suas atribuições, aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro, bem como opor resistência ao andamento dos processos.

Ao infringir essas obrigações ou, ainda, incidir nessas proibições durante a atuação funcional, as condutas dos servidores, omissivas ou comissivas, repercutem, independente e simultaneamente, nas esferas civil, penal e administrativa. No entanto, a Administração não incide em violação ao princípio do *non bis in idem* ao responsabilizar o servidor em uma, duas ou três dessas instâncias.

Para fins de esclarecimento, passa-se a qualificar as três esferas de responsabilização trazidas pelos art. 122 a 124 da Lei n. 8.112/1990, especificando-se as naturezas e os bens jurídicos tutelados pelo respectivo campo do Direito.

2.1.1 Responsabilidade civil

A responsabilidade civil é descrita no art. 122 da referida lei como a que “[...] decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros”.

Para Cretella Júnior (2002, p. 65), “[r]esume-se em verificar até que ponto o funcionário público responde com o patrimônio pelos crimes e erros praticados no exercício da função pública”.

Essa verificação do dano ao erário ou prejuízo a terceiros, Medauar (2016, p. 365) aponta que pode se dar por meio de sindicância ou processo administrativo, dando-se opção ao servidor para pagamento mediante desconto em folha ou outra forma. Caso não seja possível essa cobrança pela via administrativa, deve a Administração ajuizar a devida ação civil de ressarcimento, seja direto ao erário, seja regressiva em virtude de indenização a ser paga a terceiros.

Na esfera civil, os prazos prescricionais estão previstos nos art. 205 e 206-A do Código Civil⁴, sendo de interesse ao tema aqui tratado o apontado no parágrafo 3º deste último, que trata, dentre outros, da pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa (inciso IV) e da pretensão de reparação civil (inciso V).

Carvalho (2021) alerta que, diante de dano ao erário constatado na fase interna de processo de Tomada de Contas Especial (TCE), a responsabilização dos servidores públicos pode se dar, na sua fase externa, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), competente para julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, dentre outras⁵.

Da mesma forma, a esfera civil atinge a responsabilização administrativa por ato de improbidade administrativa⁶ do servidor público. Saliente-se que, nesses casos, a autoridade⁷ que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público

⁴ Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Institui o Código Civil.

⁵ Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992: “Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário”.

⁶ Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, alterada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 - Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

⁷ Lei n. 8.429/1992: “Art. 7º Se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias”.

Federal, a quem compete ajuizar a ação. A depender, deve estar expressa a penalização na sentença transitada em julgado.

Exemplo há no texto constitucional quando define, no parágrafo 5º do art. 37, que “[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”. Assim, tem-se, sobreposta ao Regime Disciplinar que definirá os prazos para responsabilização administrativa do agente enquanto servidor, a devida ação judicial.

2.1.2 Responsabilidade penal

Nos termos do art. 123 da Lei n. 8.112/1990, “a responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade”.

Cretella Júnior (2002, p. 67) afirma que essa responsabilidade decorre “[...] de ação ou omissão definida como crime funcional, ficando o agente sujeito à pena cominada pela lei”.

Acerca do que viria a ser definido como crime funcional, Medauar (2016, p. 364) esclarece tratar-se de “[...] condutas tipificadas pelo ordenamento como crimes relacionados ao exercício de cargo, função ou emprego público”.

Exemplos dessas condutas estão tipificadas entre os art. 312 e 326 (Crimes contra a Administração Pública), art. 337-E e 337-O (Crimes em Licitações e Contratos Administrativos), e 359-A a 359-H (Crimes contra as Finanças Públicas) do Código Penal, bem como em outras leis federais extravagantes que prevêm enquadramento das condutas dos servidores públicos federais em crime, tais como a de abuso de autoridade⁸ e a de crimes ambientais⁹.

Cretella Júnior (2002, p. 67) assim classifica os fatos puníveis:

a) *delitos peculiares aos funcionários*, isto é, delitos que só podem ser cometidos pelos que se revestem da qualidade de funcionário ou empregado; b) fatos que, cometidos por particular, não seriam puníveis, mas que se cometidos por funcionário, ou empregado público constituem delitos, como por exemplo, a mera passividade ou inação do funcionário quando tem o dever de intervir ativamente; c) fatos puníveis, mas a respeito dos quais a qualidade de funcionário ou empregado público determina uma repressão maior, ou seja, a qualidade de funcionário determina uma “agravante”, no conceito da lei penal. [Itálico no original]

⁸ Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019 - Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, e dá outras providências.

⁹ Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

Caso o delito perpetrado pelo servidor seja enquadrável em crime, cópia do processo deverá ser encaminhada ao Ministério Público, nos termos do art. 154, parágrafo único, e do art. 171 da Lei n. 8.112/1990.

Diante disso, a independência das instâncias tem exceções. Na ação penal a ser proposta pelo Ministério Público, a sentença absolutória pela inocorrência do fato ou negativa de autoria, transitada em julgado, pode repercutir nas esferas civil e administrativa do servidor, nos termos do art. 126 da Lei n. 8.112/1990.

Mattos (2004, s.n.) aborda os reflexos da absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria sobre a responsabilidade administrativa de servidor.

Tanto o direito penal, como o administrativo, buscam em seus independentes e autônomos procedimentos a busca da verdade, para que em nome dela possam tipificar a infração, com o objetivo de uma futura punição, ou que a absolvição surta o devido efeito legal.

[...]

Portanto, tanto no procedimento disciplinar como no penal é necessário uma justa causa, que em alguns casos está atrelada à conclusão de uma outra instância.

Assim, a decisão de natureza administrativa poderá estar intimamente vinculada com a imputação de ilícito penal, que se não for devidamente comprovada, quanto aos fatos ou a própria autoria, não estará caracterizado.

[...]

Separados os dois ramos do direito (penal e administrativo), eles se comunicam. Todavia, um influencia o outro, não sendo os mesmos divorciados, pois quando se estuda autoria e se adentra em fatos idênticos há o devido e necessário contato das instâncias, com os reflexos legais que a segurança jurídica exige.

Outra situação que demonstra não ser absoluta essa independência é quando a condenação se dá pela perda do cargo ou emprego público, a qual deve estar expressa na sentença transitada em julgado.

A se considerar que, durante a ação penal, restem comprovadas excludentes de ilicitude¹⁰ do servidor (atuação ao amparo de estado de necessidade, legítima defesa, exercício regular de direito ou cumprimento de dever legal), ou sua inimputabilidade¹¹, ainda que sua conduta englobe ilícitos disciplinares e prejuízo ao erário ou a terceiros, coerente que se compatibilizem as conclusões e os resultados de eventuais procedimentos disciplinares acusatórios e ações civis.

Quanto aos prazos para responsabilização de seus agentes, o Código Penal diferencia a incidência da prescrição em antes (penas em abstrato, art. 109), e depois do trânsito em julgado da sentença (pena em concreto, art. 110).

¹⁰ Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, art. 23.

¹¹ Decreto-Lei n. 2.848/1940, art. 26 e 28.

A se salientar que na esfera penal, contudo, a prescrição é uma das causas de extinção da punibilidade¹² do agente.

2.1.3 Responsabilidade administrativa disciplinar

Por sua vez, a responsabilidade administrativa do servidor público é tratada no art. 124 de seu Regime Jurídico como a que “[...] resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função”.

Caracteriza-se pelo descumprimento, por ação ou omissão, dos deveres firmados no art. 116 do referido Estatuto, bem como na inobservância das proibições e vedações elencadas em seus art. 117 e 118, respectivamente.

A essa conduta, Medauar (2016) denomina falta funcional, infração disciplinar, infração funcional, infração administrativa ou ilícito administrativo.

Uma vez ciente da ocorrência de infrações disciplinares, nasce para a Administração Pública a obrigação de lançar mão dos procedimentos correccionais previstos legalmente para responsabilização, comprovadas a autoria e a materialidade, desde que sob o contraditório e a ampla defesa.

2.1.4 Independência das instâncias de responsabilização

As esferas de responsabilização podem acumular-se, independente e simultaneamente, como já visto, a depender da natureza da conduta, do bem jurídico atingido e dos impactos dela decorrentes.

A exemplo dessa independência, assim se posicionou o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Mandado de Segurança n. 21.305/DF¹³:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. REVISÃO DE ATO DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO QUE MANTEVE AS PENALIDADES APLICADAS A SERVIDORES FEDERAIS. ABSOLVIÇÃO EM AÇÕES CRIMINAL E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM BASE NA AUSÊNCIA DE DOLO. AUTONOMIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E CRIMINAL. INVIABILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA NO RITO DO MANDADO DE SEGURANÇA. ORDEM MANDAMENTAL DENEGADA.

[...]

3. O fundamento central dos impetrantes neste Mandado de Segurança é o de que as decisões absolutórias na ação criminal e na ação de improbidade administrativa deveriam repercutir na revisão das penalidades de demissão aplicadas. Entretanto, tal tese é flagrantemente contrária ao consolidado

¹² Decreto-Lei n. 2.848/1940, art. 107, inciso IV.

¹³ STJ. MS n. 21.305/DF. Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção. Julgado 14/12/2016, DJe 26/04/2017.

entendimento no sentido de que se deve observar a autonomia entre as instâncias administrativa, penal e cível, salvo no expresse reconhecimento da inexistência do fato ou da negativa de autoria.

4. No caso dos autos, as decisões absolutórias na via judicial, sobre as quais não há trânsito em julgado - conforme bem esclareceu a autoridade impetrada em suas informações -, não trazem repercussão imediata à esfera do processo administrativo-disciplinar, uma vez que não se lastrearam na inexistência do fato ou negativa de autoria, mas sim na alegada ausência de dolo dos servidores.

5. O reconhecimento judicial acerca da inexistência do elemento subjetivo doloso a lastrear condenação criminal, mesmo por improbidade administrativa, não necessariamente justifica a pura e simples revisão da sanção na via administrativa, uma vez que, nesta via, os elementos valorativos são diversos. [...]

Na seara correcional, a instauração de mais de um processo para apurar, processar e punir um mesmo agente pelo mesmo fato é vedada pelo princípio do *bis in idem*. Quanto a isso, Borba (2017) afirma que a litispendência administrativa na seara disciplinar está caracterizada quando a "[...] Administração Pública Federal instaura dois ou mais processos administrativos para apurar conduta de servidor público relacionada ao mesmo fato".

Há, ainda, a possibilidade de os subsídios para formação do juízo de admissibilidade pela autoridade instauradora competente serem elaborados por unidades, e, portanto, analistas distintos, havendo duplicidade de elementos (parte, causa de pedir, objeto e pedido) em procedimento acusatório instaurado pela mesma autoridade competente para tanto.

Ora, se por esse princípio, no âmbito administrativo, veda-se à autoridade instauradora competente a instauração de múltiplos processos acusatórios sobre o mesmo fato, consequentemente estaria vedado à autoridade julgadora, porventura, impor mais de uma penalidade administrativa ao autor da infração administrativa quanto ao fato a este atribuído quando no exercício da função pública.

2.2 PROCESSO E PROCEDIMENTO DISCIPLINAR

Adotando-se a definição de Medauar (2016, p. 199) quanto aos termos, entende-se *procedimento* como a sucessão encadeada de atos. A seu modo, o *processo* vincula, além desses, a atuação dos sujeitos sob o prisma do contraditório e da ampla defesa, englobando direitos, deveres, poderes faculdades na relação processual.

Na doutrina de Justen Filho (2016, p. 186), *procedimento* engloba as etapas de instauração, instrução e julgamento, este a ser exercitado por sujeito que integra a própria Administração Pública.

O procedimento consiste numa sequência predeterminada de atos, cada qual com finalidade específica, mas todos dotados de uma finalidade última comum, em que o exaurimento de cada etapa é pressuposto de validade da instauração da etapa posterior e cujo resultado final deve guardar compatibilidade lógica como conjunto dos atos praticados.

Ao procedimento administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa para composição de conflito de interesses específico, Justen Filho denomina *processo administrativo*.

Também a Constituição Federal de 1988 se serve do termo *processo* para, em seu art. 41, §1º, inciso I, tratar do Processo Administrativo Disciplinar.

Na vigência da Instrução Normativa CGU n. 14, de 14 de novembro de 2018, tinha-se, no parágrafo único do art. 1º, as seguintes denominações:

Parágrafo único. Para os fins desta Instrução Normativa, entende-se por:
I - procedimento disciplinar: processo ou procedimento administrativo destinado a apurar irregularidades disciplinares praticadas por servidores ou empregados públicos;
II - procedimento de responsabilização de entes privados: processo ou procedimento administrativo destinado a apurar atos lesivos praticados por pessoa jurídica contra a administração pública, nacional ou estrangeira, nos termos da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; e
III - procedimento correccional: procedimento disciplinar ou procedimento de responsabilização de entes privados.

Por sua vez, a Portaria Normativa CGU n. 27, de 11 de outubro de 2022, vigente desde 1º de novembro de 2022, que revogou aquela, distingue procedimentos investigativos de processos correccionais.

Para fins desse trabalho, adotam-se os termos processos disciplinares, referindo-se sempre aos acusatórios, e procedimentos disciplinares, distinguindo-os em investigativos e acusatórios e os ritos destes, quando for o caso. Quanto ao uso do termo processo correccional, destina-se, sempre, aos procedimentos acusatórios.

2.2.1 Procedimentos disciplinares

Dentre os procedimentos disciplinares, têm-se os de natureza investigativa e os de natureza punitiva. Diferentemente dos procedimentos investigativos, os processos acusatórios visam apurar a responsabilidade administrativa dos servidores.

Sobre o objeto do processo administrativo, Carvalho Filho (2011, 906) discorda que se restrinja a meio de apuração e punição de faltas graves, uma vez que a apuração, pela qual se levaria à conclusão sobre a maior ou menor gravidade da conduta, seria seu objeto precípua. Para o autor, “[o] objeto do processo administrativo disciplinar é a averiguação da existência de alguma infração funcional por parte dos servidores públicos, qualquer que seja o nível de gravidade”.

Sobre essa distinção, passa-se a análise a seguir.

2.2.1.1 Procedimentos investigativos

Seguindo o rito inquisitorial, tais procedimentos, que prescindem da observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório, visam obter elementos mínimos a configurar a autoria e a materialidade dos ilícitos disciplinares, de modo a subsidiar o juízo de admissibilidade da autoridade instauradora competente, seja pelo arquivamento, seja pela instauração de eventual procedimento acusatório.

Apesar de não estarem previstas na Lei n. 8.112/1990, o Poder Executivo Federal dispõe de ferramentas como a Investigação Preliminar Sumária (IPS), a Sindicância Investigativa (SINVE) e a Sindicância Patrimonial (SINPA).

Estes procedimentos apuratórios-investigativos são regrados, atualmente, pela Portaria Normativa CGU n. 27/2022, especificamente em seus art. 40, 46 e 50, respectivamente.

Art. 40. A Investigação Preliminar Sumária - IPS constitui procedimento investigativo de caráter preparatório no âmbito correccional, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, que objetiva a coleta de elementos de informação para a análise acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade relevantes para a instauração de processo correccional.

[...]

Art. 46. A Sindicância Investigativa - SINVE constitui procedimento investigativo de caráter preparatório, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria e materialidade não justificarem a instauração imediata de processo correccional.

[...]

Art. 50. A Sindicância Patrimonial - SINPA constitui procedimento investigativo de caráter preparatório, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, destinado a avaliar indícios de enriquecimento ilícito, inclusive evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do servidor ou empregado público federal.

Neste diapasão, mesmo o relatório final apresentado pelos membros encarregados das respectivas investigações não tem elementos aptos a subsidiar o juízo de mérito para a aplicação de penalidades ou não. Por não se tratar de nenhuma das modalidades de processo administrativo disciplinar *lato sensu* previstas no art. 143 da Lei n. 8.112/1990, desses procedimentos investigativos decorrem apenas subsídios ao juízo de admissibilidade quanto à existência, ou não, de justa causa para a deflagração do correspondente procedimento acusatório, conforme o caso.

De se observar que o ato que deflagra a autuação e instrução de tais procedimentos demanda prévia ciência pela Administração Pública, especificamente por quem detenha competência para tanto. A partir dessa, demarca-se o início do prazo prescricional para aplicação de eventual penalidade, sem, contudo, poderes para interrompê-lo ou suspendê-lo.

2.2.1.2 Procedimentos acusatórios

Por outro lado, os procedimentos acusatórios¹⁴, também referidos como punitivos e correccionais, quais sejam, a Sindicância¹⁵ Acusatória (SINAC), ou Punitiva, e o Processo Administrativo Disciplinar (PAD), distinguindo-se este em rito sumário e rito ordinário, constituem-se em processos disciplinares em que são imprescindíveis o contraditório e a ampla defesa.

Na Lei n. 8.112/1990, a SINAC está prevista nos art. 143 e 145 e 154. Pela Portaria Normativa CGU n. 27/2022, vem descrita nos art. 73 e 74, pela qual “[...] constitui processo destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por infração disciplinar de menor potencial ofensivo [...], quando não for o caso de TAC, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa”.

O PAD de rito sumário, previsto nos art. 133 e 140 da Lei n. 8.112/1990, é aplicável aos casos de abandono de cargo, inassiduidade habitual e acumulação

¹⁴ Nesse trabalho, não serão tratados os procedimentos acusatórios destinados a apuração de responsabilidade de servidores terceirizados, prevista na Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993, tampouco de empregados públicos regidos pela Lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.

¹⁵ Para Carvalho Filho (2011, p. 908), a nomenclatura dada a este procedimento está equivocada, uma vez que “[...] sua natureza é a de processo disciplinar principal, porque somente dessa categoria pode resultar aplicação de penalidade”. Para o autor, esse processo não corresponde à noção clássica de sindicância como processo preparatório, discussão na qual não se adentrará nesse trabalho. Também Medauar (2016, p. 371) destaca a imprecisão do termo, o qual deveria denominar o meio de verificação de fatos pouco definidos. Para a autora, o melhor seria atribuir-lhe o termo “processo disciplinar sumário”.

ilegal de cargos, empregos ou funções públicas. A Portaria Normativa CGU n. 27/2022 o descreve entre os art. 79 e 81.

Em breve síntese, caracteriza-se pela constituição da comissão por 2 (dois) servidores estáveis e pela instrução probatória prévia, concretizada na indicação da autoria e da materialidade da transgressão disciplinar já por ocasião da publicação da portaria de instauração. Com isso, tem-se, como primeiro ato da comissão, a lavratura do termo de indicição do servidor, seguida de sua citação para defesa.

Uma das razões para seu uso restrito decorre da imprescindível instrução probatória prévia, o que, no caso de requerimento de produção de prova pelo acusado, desde que se conclua pela sua pertinência, obriga à conversão ao rito ordinário. Disso decorre o aproveitamento dos atos, mas, também, o lapso decorrido desde sua instauração para fins de cálculo prescricional.

Por consequência, a preferência recai pela adoção do PAD de rito ordinário, já que, destinado à apuração de quaisquer infrações disciplinares pela Administração Pública, permite ampla instrução probatória no seu curso.

A primeira fase compreende a instauração (art. 143), formalizada pela publicação do ato (portaria) que designa a comissão, a ser formada por 3 (três) servidores efetivos, estáveis, e define a presidência por ocupante de cargo de mesmo nível ou superior ou grau de formação igual ou superior ao acusado. Caso a portaria seja expedida por agente incompetente, quem detém a competência necessária pode convalidar os atos.

A comissão pode ser formada por servidores de órgãos distintos do qual ocorreu o ilícito disciplinar, a depender da necessidade de conhecimentos específicos em determinada área, ou em direito, ou em processos disciplinares.

O inquérito¹⁶ (art. 153 a 166) compreende a segunda fase, que engloba as subfases de instrução, defesa e apresentação do relatório final pelo colegiado.

A última fase encerra o rito, com o julgamento (art. 167 a 171).

Tais procedimentos decorrem do poder disciplinar geral da Administração Pública, a qual o exerce por intermédio de seus representantes. Por conta de sua

¹⁶ Da mesma forma que discorda do uso do termo “sindicância” para definir um processo acusatório, por considerar sua natureza de inquérito, Carvalho Filho (2011, p. 909) acusa a imprecisão do termo “inquérito administrativo”, uma vez que, para além de “[...] significar uma das fases do *processo disciplinar principal*, ou seja, *aquela em que a prova é produzida*”, pode traduzir a ideia de inquirição, própria da sindicância, ou, ainda, a do próprio processo principal.

natureza punitiva, obrigam-se a observar os princípios do contraditório e da ampla defesa.

2.2.2 Prazos nos processos disciplinares

A lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Lei n. 9.784/1999, estabelece, em seu art. 66, que “os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento”. Quando expresso em dias, conta-se de modo corrido, conforme aponta o parágrafo 2º.

Por sua vez, o art. 238 da Lei n. 8.112/1990 discorre que “os prazos serão contados em dias corridos, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, ficando prorrogado, para o primeiro dia útil seguinte, o prazo vencido em dia em que não haja expediente”.

A depender do rito, em se tratando dos prazos previstos legalmente para a realização dos processos disciplinares, tem-se:

- a) SINAC – 30 (trinta) dias, prorrogáveis por 30 (trinta) dias (parágrafo único do art. 145) tendo 20 (vinte) dias para julgamento, totalizando 80 (oitenta) dias;
- b) PAD Rito Sumário – 30 (trinta) dias, prorrogáveis por até 15 (quinze) dias (art. 133, §7º), tendo 5 (cinco) dias para julgamento (art. 133, §4º), totalizando 50 (cinquenta) dias;
- c) PAD Rito Ordinário – 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual período (art. 152), com 20 (vinte) dias para julgamento, totalizando 140 (cento e quarenta) dias.

Para ambos, recaem as regras de interrupção e suspensão dispostas nos parágrafos 3º e 4º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990. Assim, a publicação de portaria válida de instauração, com designação da comissão processante, ainda que em boletim interno, interrompe a contagem do prazo de prescrição, bem como delimita o início do período previsto legalmente para sua conclusão e julgamento em que este estará suspenso.

No caso das infrações passíveis de apuração via PAD rito sumário, quais sejam, acumulação ilegal de cargos, abandono de cargo¹⁷ e inassiduidade habitual, convém lembrar que tal contagem inicia-se com a cessação da conduta.

2.2.3 Penalidades previstas

Na aplicação das penalidades, conforme preceitua o art. 128 do Regime Disciplinar Federal, há que se considerar a natureza e a gravidade das infrações, os danos provenientes da conduta ao serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais dos indiciados.

De início, em fase que antecede o juízo de admissibilidade positivo da autoridade instauradora, o enquadramento prévio, ainda que não obrigatório, permite ao analista estimar o cálculo prescricional, a fim de evitar o desgaste de servidores e, a depender de seu vínculo (efetivo, aposentado, comissionado, ex-servidor comissionado), o custo de processos acusatórios sem previsão de resultado útil, considerando-se a penalidade cabível em abstrato.

Durante a instrução probatória, é comum o colegiado se deparar com elementos que, por vezes, resultem no agravamento do ilícito ou na ciência de fatos conexos, o que demanda a correção dos cálculos prescricionais estimados inicialmente. No caso de fatos novos, o relato à autoridade instauradora pode se dar quando da entrega do relatório final pelo colegiado. Nesses casos, contudo, é aconselhável que se proceda à imediata comunicação para fins de otimização de esforços a fim de se evitar a prescrição de penalidades mais brandas ainda no curso do processo original.

A comissão deve fazer uma análise da prescrição, de modo a demonstrar, a partir do conjunto probatório, se a Administração ainda pode punir os servidores. Essa análise pode ser feita, também, por unidades competentes a subsidiar o juízo de mérito da autoridade julgadora, e, também, pela consultoria jurídica do respectivo órgão.

¹⁷ Tal infração, enquadrável em crime contra a administração, será abordada sob esse aspecto no Capítulo 4.

2.2.3.1 Advertência

É aplicável para as infrações leves quando do descumprimento dos deveres do art. 116 e incidência nas proibições dos incisos I a VIII e XIX do art. 117 da Lei n. 8.112/1990.

São aplicadas por escrito, e podem impactar nas avaliações de desempenho dos servidores. Ainda, em caso de reincidência, podem ser convertidas em suspensão.

2.2.3.2 Suspensão

É aplicável para as infrações médias incidentes nas proibições dos incisos XVII e XVIII do art. 117, e no parágrafo 1º do art. 130 da Lei n. 8.112/1990.

Também é cabível em caso de reincidência em infrações puníveis com advertência, e, a depender do interesse da Administração, pode ser convertida em multa, nos termos do parágrafo 2º do art. 130 da referida lei. Se aplicável a ocupante de cargo comissionado, resulta na penalidade de destituição de cargo em comissão.

A penalidade de suspensão é, dentre as penalidades aplicáveis, a que demanda certa discricionariedade na decisão por sua aplicação, bem como na sua dosimetria, computando-se, na sua definição, as condições agravantes e atenuantes da conduta.

Visando auxiliar as comissões a ponderar os fatores envolvidos nesse cálculo, e, especialmente as autoridades julgadoras, a CGU desenvolveu a “Calculadora de Penalidade Administrativa¹⁸”, ferramenta disponível desde 2019 para fins de cálculo do período de suspensão, compreendido entre um e 90 (noventa) dias.

2.2.3.3 Penas expulsivas

Compreendem a demissão, a destituição de cargo em comissão, a cassação de aposentadoria e a disponibilidade.

Aplicáveis para as infrações graves, incidentes nas proibições dos incisos IX a XVI do art. 117, e nos incisos II, III, V, VII, IX e XII do art. 132 da Lei n. 8.112/1990.

¹⁸ Disponível em <https://epad.cgu.gov.br/publico/calculadora/calc.html?tipo=pad>. Acesso em: 7 mar. 2023.

Quando a conduta se enquadra dentre as infrações gravíssimas¹⁹, tipificadas nos incisos I, IV, VIII, X e XI do art. 132 da lei, para além de penalização capital do servidor incidirá a proibição de retornar ao serviço público federal.

Ainda que não seja estabelecido desde o início, para fins de definição dos prazos prescricionais, o enquadramento aos tipos administrativos, ou penais, faz-se obrigatório.

À comissão cabe propor, em se considerando a culpabilidade do indiciado, o enquadramento e a pena correspondente com base nas provas reunidas durante a instrução dos processos, e, à autoridade julgadora, acompanhar o recomendado pelo colegiado, desde que condizente com aquelas, ponderando-se pela razoabilidade e proporcionalidade.

Ressalte-se, contudo, que, entre a entrega do relatório final em que proposta a penalidade e o juízo de mérito pela autoridade julgadora, podendo essa competência recair sobre a autoridade instauradora, a depender da penalidade proposta pela comissão, permeia a decisão parecer emitido pela Consultoria Jurídica do órgão, no qual se analisam as formalidades processuais e a adequação do rito utilizado. Caso a sugestão da comissão seja pela aplicação de pena desproporcional ao dano causado, tal análise pode adentrar no mérito.

Com o julgamento, tem-se a pena em concreto, a qual, se distinta da recomendada pelo colegiado processante, conseqüentemente demandará novo cálculo do prazo prescricional.

2.3 PRESCRIÇÃO DISCIPLINAR

Ainda que independentes umas das outras, sob procedimentos e ritos distintos, sobre as esferas de responsabilização civil, penal ou administrativa incide fator fundamental: o tempo.

Para Costa (2004, p. 246):

[...] a finalidade primordial da responsabilização disciplinar é a promoção da ordem, da normalidade e do aperfeiçoamento funcional no âmbito das repartições públicas. Mas, para que isso seja alcançado, é de rigor que não aja acentuada distância temporal entre o cometimento da falta e a respectiva punição. [...] Depois da fluência de largo tempo, acredita-se que a infligência de pena disciplinar já não mais possa produzir esses benéficos efeitos.

¹⁹ Manual de PAD da CGU, 2022, p. 194.

O autor parece conversar com Curvelo & Krüger (2013, p. 66), que constataam que, “[...] no âmbito da pretensão sancionatória, seja na esfera penal, civil ou administrativa, a restrição temporal assume inclusive maior relevância”.

Do Código Civil, ofertado pelo art. 189, tem-se que “violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”.

Por ser matéria de ordem pública²⁰, não pode ser relevada, devendo ser declarada de ofício pela Administração assim que constatada.

Como afirma Carvalho (2021, p. 1688):

Ora, a prescrição é medida que harmoniza e implementa, em concreto, essa garantia constitucional, haja vista que, indiretamente, obriga a Administração Pública a respeitar o PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, sob pena de a exagerada demora na tramitação do feito poder implicar a perda do direito de punir os servidores faltosos, devido à longa pendência processual sem decisão conclusiva, no caso de superveniência do óbice prescricional, após a instauração do processo administrativo disciplinar ou da sindicância. [Destques no original]

Para Adamy (2013, p. 56), “[a] prescrição tem como função precípua a estabilização de situações jurídicas. Com esse objetivo, pois, são estabelecidos prazos que, com a passagem do tempo, criam estabilidade – e garantirão as legítimas expectativas – aos sujeitos envolvidos”. Para o autor (ADAMY, 2013, p. 57-58):

Regras claras de prescrição, portanto, auxiliam na concretização da segurança jurídica, oferecendo parâmetros objetivos, que indicam precisamente aos cidadãos e aos julgadores quais os prazos que, uma vez decorridos, representam a perda da pretensão de um dos sujeitos envolvidos, com a posterior cristalização de seus efeitos jurídicos.

[...]

Apesar da dificuldade de se definir o conteúdo, o alcance e os efeitos concretos da segurança jurídica sobre determinados fatos em abstrato, o legislador, fazendo previamente a ponderação entre todos os valores envolvidos nestas situações, define prazos prescricionais claros e determinados, dentro dos quais a segurança jurídica se sobreporá à justiça.

Quanto a esses prazos, de forma a garantir a segurança das relações jurídicas e a razoável duração do processo, a prescrição da ação disciplinar, tratada superficialmente nos estatutos dos servidores públicos federais anteriores, passou a integrar de forma mais detalhada, ainda que insuficiente, o Regime Jurídico vigente

²⁰ Lei n. 8.112/1990: “Art. 112. A prescrição é de ordem pública, não podendo ser relevada pela administração”.

para os servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, dado pela Lei n. 8.112/1990.

Em capítulo específico a tratar das penalidades (Capítulo V), dispõe sobre prazos, marco inicial, interrupção e suspensão da prescrição. Deste, traz-se, quanto aos prazos prescricionais, o teor do art. 142:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

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

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

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

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

§2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

§4º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção.

Por sua vez, a Portaria Normativa CGU n. 27/2022 dedica um capítulo exclusivo à prescrição, qual seja, o Capítulo VI, cujos artigos, de interesse do escopo desse trabalho, são replicados abaixo.

CAPÍTULO VI DA PRESCRIÇÃO

Art. 123. O prazo prescricional dos processos disciplinares regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, observará o disposto no seu art. 142.

[...]

Art. 125. O prazo de prescrição começa a correr da data da ciência do fato pela autoridade competente para a instauração do processo no âmbito disciplinar.

Art. 126. O prazo prescricional é interrompido com a instauração dos processos correccionais previstos na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 8.745, de 1993, e na Lei nº 12.846, de 2013.

Parágrafo único. A interrupção e a suspensão dos processos de responsabilização de agentes públicos no âmbito de empresas públicas e sociedades de economia mista somente são aplicáveis caso haja previsão expressa nos respectivos regulamentos internos.

Art. 127. Transcorrido o prazo prescricional da sanção administrativa a ser aplicada em perspectiva, a autoridade competente poderá deixar de realizar a instauração do processo correccional, mediante decisão fundamentada.

Parágrafo único. Verificado o transcurso do prazo prescricional:

I - entre a instauração do processo e a realização do interrogatório, caberá a comissão processante relatar a situação, podendo a autoridade instauradora decidir pelo arquivamento do processo; ou

II - após a realização do interrogatório, o processo deve prosseguir até o julgamento.

Art. 128. Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime nos termos do § 2º do art. 142 da Lei nº 8.112, de 1990, independentemente da existência de persecução penal, e serão calculados:

I - pela pena cominada em abstrato, nos termos do art. 109 do Código Penal, enquanto não houver sentença penal condenatória; e
 II - pela pena aplicada em concreto, após o trânsito em julgado ou o não provimento do recurso da acusação nos termos do §1º do art. 110 e do art. 109 do Código Penal.

[...]

Art. 129. A sanção prescrita não será considerada para fins de reincidência.

O referido normativo trata ainda, em seu art. 126, da interrupção e da suspensão dos prazos prescricionais disciplinares.

Art. 126. O prazo prescricional é interrompido com a instauração dos processos correccionais previstos na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 8.745, de 1993, e na Lei nº 12.846, de 2013.

Parágrafo único. A interrupção e a suspensão dos processos de responsabilização de agentes públicos no âmbito de empresas públicas e sociedades de economia mista somente são aplicáveis caso haja previsão expressa nos respectivos regulamentos internos.

Quanto à interrupção, Mattos (2002, p. 1162), considera que:

Não se concebe, em um Estado Democrático de Direito, a existência da regra jurídica que estimule a insegurança, como, por exemplo, a interrupção da regra da prescrição em processo disciplinar.

É de ser interpretada com moderação a interrupção da prescrição, tendo em vista que a imprescritibilidade não é a regra e sim a exceção. Se o administrado não tiver ao menos a proteção do passado, a instabilidade seria a impetrante.

Acompanha tal raciocínio Nassar (2009, p. 214):

Todavia, apesar de a regra ser a da prescricibilidade, o art. 142 da Lei n. 8.112/90 possui graves equívocos sobre a matéria, pois estabelece em seus parágrafos exatamente o contrário, sendo totalmente incongruente.

[...]

Apesar de o art. 142 da Lei n. 8.112/90 fixar para o processo disciplinar o limite temporal de 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.

No que atine à suspensão e à interrupção, Mello (2013, p. 1070-1071) diferencia a prescrição do instituto da decadência, “[...] pois esta é a perda do *próprio direito*, em si mesmo, por não utilizá-lo no prazo previsto para seu exercício [...]”, sendo-lhe o prazo fatal: nem se interrompe, nem se suspende.

Para Costa (2003, p. 3057), “[...] o que perece com o decorrer do tempo não é a ação, pois essa não existe, e sim o direito de a administração punir o funcionário transgressor. Nesse caso, o prazo é de decadência”. Entretanto, no artigo referido, o autor opta por abordar, adequadamente, a questão como prevista legalmente, já que interrupção e suspensão caracterizam, apenas, a prescrição.

Para além dessas discordâncias doutrinárias, tem-se a interrupção e a suspensão dos prazos como característica da prescrição, o que a diferencia da decadência.

Na condição de preliminar de mérito, por afetar diretamente o prazo para o Estado exercer seu poder disciplinar, o exame da prescrição deve preceder a apreciação do mérito da ação, uma vez que pode vir a impedir seu julgamento, em caso de procedência.

Quanto à prejudicial de mérito, Varoto (2010, p. 154) afirma:

Ocorrendo a prescrição, não há fundamento legal que permita venha o mérito a ser examinado, vez que, como definido, a prescrição é matéria que supera qualquer outra no processo, inclusive a justiça ou injustiça da pena aplicada. Por tal razão, extinta a punibilidade, é defeso ao julgador decidir sobre a improcedência da acusação mesma: *qui non potest condenare, non potest absolvere*.

Do art. 332 do Código de Processo Civil (CPC), traz-se, de forma subsidiária, referência à improcedência liminar do pedido:

Art. 332. Nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido que contrariar:
[...]
§1º O juiz também poderá julgar liminarmente improcedente o pedido se verificar, desde logo, a ocorrência de decadência ou de prescrição.

Nesse sentido, vem o inciso II do art. 487, do CPC, pelo qual:

Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:
[...]
II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;
[...]
Parágrafo único. Ressalvada a hipótese do §1º do art. 332, a prescrição e a decadência não serão reconhecidas sem que antes seja dada às partes oportunidade de manifestar-se.

A análise dessa extinção, uma vez constatada pela Administração, acarreta em preliminar de análise de mérito, afastando da decisão pela autoridade julgadora a necessidade da análise aprofundada da materialidade dos fatos.

2.3.1 Modalidades de prescrição

A análise da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública pode ser feita a qualquer tempo.

Seja por ocasião da realização de diligências pela unidade correcional responsável, de modo a subsidiar o juízo de admissibilidade pela autoridade instauradora, seja durante a instrução dos processos disciplinares, tal análise, desde que correta, reveste-se de fundamental importância prática pela otimização do uso de recursos²¹ (humanos e financeiros), refletindo-se no resultado útil do processo.

A se considerar o momento em que incidente o instituto da prescrição, dentro das diferentes fases dos processos administrativos disciplinares, tem-se distintos impactos sobre os cálculos dos prazos prescricionais.

2.3.1.1 Prescrição “em perspectiva” ou “antecipada”

Ocorre quando a autoridade competente para instauração de procedimentos disciplinares, tendo conhecimento do fato ilícito, não movimenta a máquina pública pela sua apuração dentro do prazo legal previsto para autuação do respectivo rito.

Aqui, se não instaurado o procedimento acusatório, apto a interromper a contagem prescricional, a prescrição é declarada antes da instauração do processo administrativo acusatório.

Nesse sentido, dispõe o Enunciado CGU n. 4²²:

PRESCRIÇÃO. INSTAURAÇÃO.

A Administração Pública pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento disciplinar, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração, devendo ponderar a utilidade e a importância de se decidir pela instauração em cada caso

Vale registrar que, mesmo na hipótese de extinção da punibilidade, pode a Administração entender pela necessidade de apuração das supostas irregularidades, notadamente nos casos em que haja indícios de dano ao erário ou a terceiros passível de ser atribuído a servidor.

Assim, pelos princípios da eficiência e economicidade, bem como da conveniência, oportunidade e resultado útil do processo, e sob o aspecto disciplinar, é possível, em tese, o arquivamento até mesmo antes da instauração.

Na vigência da Instrução Normativa n. 14/2018, até 31/10/2022, a prescrição aparecia apenas no parágrafo 3º do art. 10, o qual normatizava que “[a] autoridade competente pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento correcional,

²¹ Em estudo elaborado a partir de dados obtidos entre 2010 e 2014, Nobrega e Tabak (2017) estimaram o custo de um processo administrativo disciplinar em R\$ 44.113,70.

²² Enunciado CGU n. 4. Publicado no DOU de 5 de maio de 2011, Seção 1, p. 22.

caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração”. As demais orientações, prestadas em extensa agenda de capacitações e cursos promovidos pelo Órgão Central do SISCOR, bem como em seus manuais, notas técnicas e enunciados, amparava-se na jurisprudência dos tribunais superiores e em pareceres vinculantes.

Conforme Costa (2004, p. 244), essa prescrição seria “mais favorável” ao servidor, já que funciona como uma excludente de sua falta. Este não será punido, tampouco terá qualquer registro nos seus assentamentos funcionais.

Quanto a esse apontamento, diante da extinção da punibilidade, o art. 170 da Lei n. 8.112/1990 prevê que “[e]xtinta a punibilidade pela prescrição, a autoridade julgadora determinará o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor.”

Sendo a prescrição um dos impactos observados, oportuno citar o julgamento do Mandado de Segurança n. 23.262/DF²³, pelo qual o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 170 da Lei n. 8.112/1990, por afronta ao art. 5º, inciso LVII, da CF/1988, nos casos em que a penalidade disciplinar seja atingida pela prescrição.

Em tal declaração, o Plenário entendeu que, “[...] reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, há impedimento absoluto de ato decisório condenatório ou de formação de culpa definitiva por atos imputados ao investigado no período abrangido pelo PAD”.

Nesse sentido, manter nos registros funcionais do servidor anotação de penalidade prescrita afrontaria o princípio da presunção de inocência, contido no art. 5º, inciso LVII, da CF/1988.

Contudo, uma vez extinta a pretensão punitiva, nasce para a Administração Pública a obrigação de apurar, e punir, quem deu causa à prescrição, uma vez que sua contagem somente é disparada a partir do conhecimento do fato.

2.3.1.2 Prescrição intercorrente

A prescrição intercorrente ocorre no curso do processo acusatório (SINAC, PAD rito sumário e PAD rito ordinário), após a publicação da portaria de instauração válida, a qual interrompe o processo, no período compreendido entre a cessação da

²³ STF. MS n. 23.262/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno. Julgado 23/04/2014, DJe 30/10/2014.

suspensão dos prazos por 80 (oitenta), 50 (cinquenta) e 140 (cento e quarenta) dias, respectivamente.

Aqui, o instituto incide pela inércia da Administração Pública em concluí-lo dentro do prazo prescricional para aplicação da penalidade cabível à natureza e à gravidade da infração, ficando pendente de julgamento.

Como essa suspensão não poderia se estender indefinidamente, combinando-se os parágrafos 3º e 4º do art. 142 do Estatuto sob estudo, o STF assim se manifestou no Recurso em Mandado de Segurança n. 23.436/DF²⁴:

PRESCRIÇÃO - PROCESSO ADMINISTRATIVO - INTERRUÇÃO.

A interrupção prevista no §3º do artigo 142 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cessa uma vez ultrapassado o período de 140 dias alusivo à conclusão do processo disciplinar e à imposição de pena - artigos 152 e 167 da referida Lei - voltando a ter curso, na integralidade, o prazo prescricional. Precedente: Mandado de Segurança n.. 22.728-1/PR, Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, acórdão publicado no Diário da Justiça de 13 de novembro de 1998.

De se salientar que, ainda que a referência tenha se dado apenas ao prazo legal estipulado para o PAD rito ordinário, tem-se, por analogia, a retomada da contagem prescricional assim que passados os prazos estipulados para PAD rito sumário e para SINAC.

Caso o processo não se conclua nesses lapsos, e, por conta disso, se recorra a sucessivas reconduções e prorrogações, encerrado o prazo de prescrição cabível à pena em abstrato, tem-se caracterizada a prescrição intercorrente.

Outra incidência da prescrição intercorrente ocorre quando a autoridade julgadora conclui pelo cabimento de penalidade cujo prazo de prescrição seja inferior ao inferido inicialmente, por ocasião do juízo de admissibilidade positivo pela autoridade instauradora. Tal decisão pode estar baseada em ponderação da comissão diante do conjunto probatório reunido durante a instrução do processo disciplinar, bem como em sugestão do órgão jurídico consultivo.

A essa situação, Carvalho (2021, p. 1701) denomina “prescrição retroativa”, uma vez que:

[...] considera a pena específica definida como aplicável/a ser imposta no julgamento do processo administrativo disciplinar quando se apura o consentâneo prazo prescricional (estipulado na lei para a penalidade escolhida) e se esse tempo máximo para que a Administração Pública inflija a reprimenda decorreu no intervalo cronológico entre o conhecimento do

²⁴ STF. RMS n. 23.436/DF, Rel. Min. Marco Aurélio Mello, Segunda Turma. Julgado 24/08/1999, DJ 15/10/1999.

fato pela [...] autoridade competente para instaurar processo disciplinar [...] e a data de publicação do ato instaurador do feito acusatório [...]

A expressão também é descrita por Marinela (2016, p. 1122):

Também é possível reconhecer a prescrição da pretensão punitiva de forma **retroativa**, lembrando que essa prescrição acontece do conhecimento do fato até a instauração do processo administrativo. Ou melhor, é possível que, no decorrer do processo, comprove-se que a infração ocorrida é mais leve que a imaginada inicialmente e, portanto, o prazo prescricional é menor, sendo possível o reconhecimento da prescrição, quando do julgamento do processo, de forma retroativa, porque entre o conhecimento da infração e a instauração do processo não se respeitou o prazo prescricional dessa nova infração que foi reconhecida.

É o que Costa (2004, p. 244) denomina ser a “menos favorável”, uma vez que elimina apenas a imposição da punição.

A prescrição, neste caso, fundamenta-se no direito fundamental do acusado ao princípio da duração razoável do processo, dado pelo inciso LXXVIII e pelo parágrafo 1º do art. 5º da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

Ainda que, como desdobramento, ocorra o arquivamento dos autos pela autoridade competente, de ofício ou provocada, seja pelo colegiado processante, seja pela parte interessada, o Manual de PAD da CGU (2022) recomenda que se conclua o processo, promovendo o indiciamento e a citação do acusado, oportunizando a ampla defesa e o contraditório. Nesse caso, a comissão destacará a incidência da prescrição no relatório final.

Outra manifestação de ocorrência da prescrição intercorrente se dá quando a comissão encerra seus trabalhos dentro dos prazos de previstos para aplicação de penalidade após a interrupção válida e suspensão pelos prazos correspondentes ao procedimento utilizado, mas com pouco tempo disponível para manifestação do órgão jurídico consultivo e decisão pela autoridade julgadora, após a entrega do relatório final. Nesses casos, a CGU²⁵ recomenda que a comissão destaque a iminência de extinção dos prazos em seu relatório final.

Em todo caso, por ser matéria de ordem pública, uma vez incidente a prescrição, esta deve ser reconhecida de ofício pela autoridade julgadora competente, nos termos do art. 112 da Lei n. 8112/1990.

²⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedorias. **Perguntas Frequentes. Prescrição**. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/prescricao>. Acesso em 22 set. 2022.

Contudo, uma vez incidente o instituto da prescrição intercorrente, obriga-se a autoridade competente a apurar a responsabilidade funcional de quem deu causa à prescrição. Caso a autoridade julgadora dê causa à prescrição de penalidades aplicáveis por conta de condutas enquadráveis em crime, a esta igualmente recairá a responsabilização civil, penal e administrativa, nos termos do art. 169, §2º, c/c art. 142, §2º, da Lei n. 8.112/1990.

2.3.2 Contagem dos prazos prescricionais disciplinares

Como visto, a depender da gravidade das condutas e da natureza da pena correspondente, os prazos prescricionais disciplinares previstos nos incisos I a III do art. 142 da Lei n. 8.112/1990 serão de 180 (cento e oitenta) dias para advertência, 2 (dois) anos para suspensão e 5 (cinco) anos para aplicação de penas demissionais. Se o ilícito administrativo também for capitulado como crime, o prazo a ser considerado é o da lei penal, conforme estabelece o parágrafo 2º do referido dispositivo.

A se considerar esses prazos, tem-se, a partir da instauração válida dos devidos procedimentos acusatórios e decorridos os prazos legais previstos para condução e julgamento dos processos, a contagem no formato estabelecido pelo parágrafo 3º do art. 66 da Lei n. 9.784/1999: “Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês”.

No que diz respeito à duração dos processos, o STJ fixou entendimento, por meio da Súmula n. 592²⁶, de 2017, de que só é possível sustentar a tese de excesso de prazo caso haja demonstração de prejuízo para a defesa no decurso de longo processo administrativo disciplinar.

Súmula n. 592 STJ

O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa.

Como posto, com a publicação da portaria de instauração da comissão processante, tais prazos estão sujeitos à interrupção e à suspensão, conforme seus parágrafos 3º e 4º, respectivamente.

²⁶ STJ. Súmula n. 592, Primeira Seção. Julgado 13/09/2017, DJe 18/09/2017.

Tratando-se de procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC²⁷) também suspende a prescrição até a apresentação à autoridade celebrante de declaração, pela chefia imediata do agente público, de cumprimento dos termos e condições nele estabelecidas, conforme o parágrafo 3º do art. 70 da Portaria Normativa CGU n. 27/2022.

Afora essas situações, que ocorrem uma única vez, e a excepcional suspensão por decisão judicial, o prazo prescricional disciplinar para fins de aplicação de penalidades pela Administração Pública não se suspende, nos termos do art. 67 da Lei n. 9.784/1999, salvo motivo de forma maior.

Um exemplo de situação extraordinária a dar causa à suspensão da contagem dos prazos em procedimentos disciplinares, desta feita tanto dos investigativos, quanto dos acusatórios, deu-se em 2020, por ocasião da pandemia.

Na ocasião, a Advocacia-Geral da União (AGU), para além da interrupção e suspensão previstas nos parágrafos 3º e 4º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990, pelo lapso do apuratório até o julgamento pela autoridade competente, o curso do prazo prescricional sofreria, ainda, a influência das disposições da Medida Provisória n. 928, de 23 de março de 2020, que alterou a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, publicada no contexto do enfrentamento à pandemia da SARS-Cov-2/COVID-19, com efeitos jurídicos até o encerramento do prazo de sua vigência, de acordo com o que prescreve o art. 62, §11, da CF/1998, em 20/07/2020, especificamente pelo acréscimo do art. 6º-C:

Art. 6º-C. Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo n. 6, de 2020.

Parágrafo único. Fica suspenso o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei n. 8.112, de 1990, na Lei n. 9.873, de 1999, na Lei n. 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos.

Para fins de contagem e delimitação desses prazos, contudo, parte-se da letra do parágrafo 1º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990, pelo qual a data de

²⁷ Regrado pelos art. 61 a 70 da Portaria Normativa CGU n. 27/2022, se aplica a infração disciplinar de menor potencial ofensivo a conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

conhecimento do fato demarca seu termo inicial. No Direito Penal, o prazo se conta da prática do ilícito penal.

Todavia, tais prazos passam a contar a partir do conhecimento dos fatos por quem? Pelo superior hierárquico do servidor? Pela autoridade máxima da instituição? Por qualquer agente? Por servidores capacitados em processos disciplinares? Pela autoridade com competência para apurar ilícitos disciplinares?

Diante dessas dúvidas, refletidas em divergentes decisões judiciais e posicionamentos doutrinários, cerca de 10 anos depois do disposto pelo STF no RMS n. 23.436/DF quanto ao lapso em que os processos disciplinares teriam seus prazos suspensos, o STJ assentou, na Súmula n. 635²⁸, entendimento sobre outros aspectos pertinentes à contagem dos prazos prescricionais.

Súmula n. 635 STJ

Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/1990 **iniciam-se** na data em que **a autoridade competente** para a abertura do procedimento administrativo **toma conhecimento do fato, interrompem-se** com o **primeiro ato de instauração válido** - sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar - e **voltam** a fluir **por inteiro, após decorridos 140 dias** desde a interrupção. [Grifou-se!]

Dentre estes, destaca-se o de que *o início da contagem dos prazos prescricionais é marcado pela data de conhecimento do fato pela autoridade instauradora competente para deflagrar a abertura dos processos acusatórios.*

Eis o mote para a análise expressa no Capítulo a seguir.

²⁸ STJ. Súmula n. 635, Primeira Seção. Julgado 12/06/2019, DJe 17/06/2019.

3 MARCO INICIAL DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS

Na pretenciosa intenção de responder às questões de fechamento do Capítulo anterior é que se desenvolve o teor deste Capítulo. Para tanto, parte-se de um breve histórico acerca das distintas posições doutrinárias, jurisprudenciais e normativas acerca dos elementos que definem o marco inicial da contagem dos prazos prescricionais.

Tendo-se normatizado que este se materializa na data de conhecimento dos fatos pela autoridade instauradora competente, aborda-se a atribuição das competências no âmbito do Poder Executivo Federal, como reflexo do poder disciplinar decorrente do poder hierárquico, adentrando-se a estrutura das competências no SISCOR.

Em sequência, elencam-se os meios pelos quais as autoridades que detenham competência para deflagrar procedimentos disciplinares têm conhecimento dos ilícitos disciplinares. A partir destes, são apresentadas as possíveis incidências do marco inicial para fins de cálculo prescricional.

3.1 MARCO INICIAL

A imprecisão na definição do marco inicial dos prazos prescricionais, para além de motivar arquivamentos precipitados ou instauração de procedimentos acusatórios sem resultado útil, é uma das principais causas de reversão de demissões e cassações de aposentadoria decorrentes de processos administrativos disciplinares. (CASTRO, 2021)

Trata-se de tema não abordado no remoto Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, dado pelo Decreto-Lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939, tampouco pelo que o sucedeu por meio da Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952. Este último, apesar de inovar em relação ao antecessor ao tratar de prazos para prescrição disciplinar em seu art. 213, não apresentava qualquer referência à sua deflagração.

Essa ausência é lembrada por Carvalho (2021, p. 1686) quando afirma que o mais remoto Estatuto “[...] não previa a prescrição das infrações disciplinares, o que fazia campear, na jurisprudência mesmo do STF, a tese da imprescritibilidade do direito de punir estatal”.

Ao destacar a importância de se estabelecer o termo inicial do prazo prescricional, Costa (2003), da mesma forma, aponta o silêncio do Estatuto dos

Funcionários Públicos Civis da União regido pela Lei n. 1.711/1952 e os riscos de se deixar ao bel entendimento das autoridades administrativas sua definição.

No entanto, o autor resgata o papel do DASP na Formulação n. 76²⁹, que regulava a prescrição da ação disciplinar como sendo de 2 (dois) anos para penas de repreensão³⁰ (advertência), multa ou suspensão, e de 4 (quatro) anos para penas de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Ainda que ausente referência expressa quanto ao início do lapso prescricional, a análise combinada dos art. 217 e 218 do então vigente Estatuto permitiriam deduzir, pela simples consideração de que o poder disciplinar deriva do poder hierárquico, e de que quem pode o mais, pode o menos, que tais prazos passariam a contar a partir da ciência pelas autoridades elencadas (Ministros de Estado e chefes de repartição ou serviços em geral), competentes para determinar a abertura do processo para apuração de irregularidades.

Entretanto, ainda que os estatutos anteriores não estabelecessem um ponto de partida, tampouco esclarecessem de que autoridade se tratava, ambos apresentavam dispositivo específico obrigando esta, uma vez ciente da ocorrência de irregularidades no serviço público, à adoção de providências.

Decreto-Lei n. 1.713/1939

Art. 246. A autoridade que tiver ciência ou notícia da ocorrência de irregularidades no serviço público é obrigada, a promover a sua apuração imediata, por meios sumários ou mediante processo administrativo.

Lei n. 1.711/1952

Art. 216. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover-lhe a apuração imediata em processo administrativo, assegurando-se ao acusado ampla defesa.

O Regime Disciplinar dado pela Lei n. 8.112/1990 avançou na matéria em relação a seus antecessores, uma vez que estabeleceu, no parágrafo 1º de seu art. 142, que “[o] prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido”. Todavia, ainda que incorporada referência ao marco inicial, não restou claro por quem e em que circunstâncias tal fato deveria ser conhecido para deflagrar a contagem dos prazos prescricionais.

²⁹ DASP, Formulação n. 76: “A prescrição, nas infrações disciplinares, começa a correr do dia em que o fato se tornou conhecido”.

³⁰ Considera-se sua equivalência à advertência, visto que o art. 204 da Lei n. 1.711/1952 estabelecia que “[a] pena de repreensão será aplicada por escrito nos casos de desobediência ou falta de cumprimento dos deveres”. Nesta, não constava a pena de advertência, tratada no texto do art. 232 do Decreto-Lei n. 1713/1939: “A pena de advertência será aplicada verbalmente, em caso de negligência”.

Ao tratar da relevância da prescrição na estabilidade das relações e na segurança jurídica, Lessa (2014, s.p.) assume que “[...] tarefa bastante delicada é saber exatamente o termo inicial da prescrição da ação disciplinar, diante do conteúdo difuso do §1º do art. 142 da Lei nº 8.112/90, [...] que não definiu de maneira concisa o termo inicial do prazo prescricional da ação disciplinar”.

Tal preocupação é manifestada por Costa (2006, p. 167) ao tratar da importância da definição do *dies a quo*:

Outro aspecto, de igual ou maior relevância jurídica, é o referente à definição do membro da repartição que deve tomar conhecimento do fato funcional anômalo.

Deve o fato tornar-se conhecido de quem? Do chefe da entidade em que é lotado o funcionário imputado, da autoridade competente para instaurar o procedimento apuratório, de qualquer autoridade da repartição, ou de qualquer servidor do órgão?

Em obra dedicada exclusivamente à *Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar*, Varoto (2010, p. 166-167), reconhece que:

Um dos problemas mais delicados no exame do instituto da prescrição, principalmente em se tratando de prescrição administrativa, é, por certo, definir o prazo em que ela ocorre, vez que nem sempre há previsão legal explícita. Além da dificuldade em estabelecer o prazo da prescrição, a questão assume maior complexidade diante da obscuridade que, em geral, define o dia do início de tal prazo.

Trata-se de matéria não afeita a princípios gerais, ficando, assim, submissa ao entendimento próprio de cada legislação.

Quanto a seu estabelecimento, Costa (2003) distingue três sistemas para contagem dos prazos prescricionais: o do momento da consumação da falta, o do conhecimento da falta, e o misto.

O primeiro, defendido por parte da doutrina administrativista, acompanha o sistema de contagem da lei penal³¹, pela qual a prescrição começa a correr da consumação do fato.

Nessa linha, segue Nassar (2009, p. 215):

[...] a regra é a da prescritibilidade, como forma de a ordem jurídica contemplar a justiça e a equidade, através dos princípios da estabilidade e da segurança.

[...]

Não podemos admitir que o §1º do aludido art. 142 da Lei n. 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.

³¹ Decreto-Lei n. 2.848/1940: “Art. 111 - A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, começa a correr: I - do dia em que o crime se consumou”.

Quanto ao segundo critério, que se utiliza da data do conhecimento da falta, Costa (2006) esclarece ser destinado a tornar mais efetiva a responsabilização disciplinar de servidores que tenham incorrido em condutas infracionais e, por temer a perseguição em quaisquer das esferas adequadas, dificultem ou impeçam seu conhecimento.

Em discreto auxílio, em 2013, o STJ formulou a tese³² de que:

9) O termo inicial do prazo prescricional em processo administrativo disciplinar começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido pela Administração, conforme prevê o art. 142, §1º, da Lei n. 8.112/90.

Ainda assim, permaneceram dúvidas: Esse conhecimento deve se dar por quem? Por qualquer servidor? De qualquer unidade? Deve ser por alguma autoridade?

Como reflexo, Marques (2014) demarca nova controvérsia acerca da instância em que deva se dar o conhecimento do ilícito disciplinar para deflagrar a contagem prescricional.

Dentre as razões de decidir baseadas no conhecimento por qualquer servidor, o autor cita o Mandado de Segurança n. 20.162/DF³³, de 2014:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORA PÚBLICA. INASSIDUIDADE HABITUAL. ART. 132, III, DA LEI 8.112/90. DEMISSÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA ADMINISTRAÇÃO. OCORRÊNCIA. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO. ARTS. 116, VI, 142, § 1º E 143, DA LEI N. 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. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. [...] O **termo inicial** da prescrição punitiva estatal **começa a fluir** na exata data do **conhecimento** da irregularidade, praticada pelo **servidor, por alguma autoridade do serviço público e não, necessariamente, pela autoridade competente** para a instauração do processo administrativo disciplinar. [Grifou-se!]

³² STJ, 2013. “Julgados: EDcl no MS 17873/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28/08/2013, DJe 09/09/2013; MS 15859/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/05/2013, DJe 05/06/2013; MS 19533/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/05/2013, DJe 05/06/2013; AgRg no REsp 1306133/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/12/2012, DJe 04/02/2013; MS 16093/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/06/2012, DJe 18/06/2012; MS 16075/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 29/02/2012, DJe 21/03/2012; MS 15825/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/03/2011, DJe 19/05/2011; REsp 1145173/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/10/2009, DJe 25/11/2009.”

³³ STJ. MS n. 20.162/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, S1-Primeira Seção. Julgado 12/02/2014, DJe 24/02/2014.

Sobre este posicionamento, entende-se estar amparado nos deveres impostos pelos incisos VI e XII do art. 116 da Lei n. 8.112/1990, na forma de seu parágrafo único³⁴.

Como exemplo claro dessa divergência de entendimentos, ainda no âmbito do STJ, aponta-se o Mandado de Segurança n. 21.692/DF³⁵, de 2018, pelo qual a Primeira Seção considerou, por maioria, a data de conhecimento pela autoridade competente como apta a deflagrar a contagem da prescrição disciplinar:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. DESCOMPASSO PATRIMONIAL. PRAZO PRESCRICIONAL DA PRETENSÃO PUNITIVA DISCIPLINAR. TERMO INICIAL. DATA DO CONHECIMENTO DO FATO PELA AUTORIDADE HIERARQUICAMENTE COMPETENTE PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

1. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que **o termo inicial da prescrição da pretensão punitiva disciplinar, nos processos administrativos disciplinares, é a data do conhecimento do fato pela autoridade hierarquicamente competente** para a instauração do procedimento administrativo, e **não da ciência da infração por qualquer servidor público**. Precedentes.

2. Ordem denegada. [Grifou-se!]

Todavia, o que se destaca é o voto vencido do Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, que segue no sentido de que o marco inicial poderia se dar por qualquer servidor:

[...] 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. [Grifou-se!]

Por sua vez, o terceiro critério apontado por Costa (2003, p. 3059), o misto, adota "[...] o momento da consumação da falta como marco inicial, mas tratando-se de transgressão cuja natureza impeça o imediato conhecimento pela autoridade, o lapso de tempo somente terá iniciação a partir do dia em que a autoridade dela tiver ciência". Sobre este, tratamento diferenciado se dá, também, à contagem dos prazos

³⁴ Lei n. 8.112/1990: "Art. 116. São deveres do servidor: [...] VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração; [...] XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder. Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa".

³⁵ STJ. MS n. 21.692/DF, S1-Primeira Seção, Rel. para Acórdão Min. Og Fernandes, vencido Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado 14/11/2018, DJe 18/03/2019.

por conta do dever de sigilo imposto a determinadas situações, tema a ser abordado no Capítulo 4.

Além disso, no silêncio da lei quanto ao agente público conhecedor do ilícito administrativo, e tendo proferido diversos julgados acerca do tema, foi que a Primeira Seção do STJ editou a Súmula n. 635/2019, segundo a qual “[o]s prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato”.

Em contraponto, e na linha mantida pelo Min. Napoleão Nunes Maia Filho, em referência ao Mandado de Segurança n. 20.162/DF, Barbosa e Barbosa (2019, p. 36) defendem que a contagem prescricional se dê a partir do conhecimento por qualquer agente público:

Advém do Estado de Direito valores como a segurança jurídica, a previsibilidade, especialmente das ações coercitivas do Estado, e a estabilidade das relações jurídicas. Em atenção aos valores e à própria ideia de Estado de Direito, de império da lei, é que **se defendeu a inadequação da interpretação, defendida pela CGU e sumulada pelo STJ na súmula 635**, de que a contagem do **prazo prescricional tem início apenas com a ciência da autoridade competente** para instaurar o processo disciplinar.

A fim de firmar sua posição enquanto Órgão Central do SISCOR, com competência normativa em matéria correcional, para além das orientações dispostas desde suas mais remotas edições do Manual de PAD, a CGU inseriu o tema no art. 125 da Portaria Normativa CGU n. 27/2022: “*O prazo de prescrição começa a correr da data da ciência do fato pela autoridade competente para a instauração do processo no âmbito disciplinar*”.

Todavia, permanece a necessidade de esclarecimento acerca de outros pontos: Quem detém competência para deflagrar a persecução disciplinar? De que forma essa competência lhe é conferida?

É o que se almeja elucidar no próximo tópico.

3.2 COMPETÊNCIA DISCIPLINAR

A competência, como condição primeira de validade³⁶ do ato administrativo, tratada nos art. 11 a. 17 da Lei n. 9.784/1999, tem como características: necessidade de texto expresso de lei; exercício obrigatório, a menos que condições

³⁶ MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2013, p. 161.

especiais para seu exercício estejam previstas na lei; fragmentação em diversos órgãos (o que demanda intervenção conjunta para a realização dos atos a fim de evitar sobreposição de interesse de seus titulares em detrimento do interesse público); ser irrenunciável; ser intransferível, podendo ser delegada nos casos previstos em lei, sem renúncia do delegante; ser inegociável; ser imprescritível. (CRETELLA JÚNIOR, 2002; MELLO, 2013; MARINELA, 2016)

Partindo-se da doutrina de Cretella Júnior (2002, p. 198), tem-se, acerca da competência:

Competência é o complexo de atribuições e faculdades, das quais o sujeito é o Estado, que dizem respeito a cada cargo: *não é, pois, uma qualidade jurídica, mas uma quantidade*. E cada órgão não tem abstratamente a possibilidade de exercitar os direitos do Estado, mas apenas certos e determinados direitos, que entram na esfera de sua competência. O conceito de *competência* não substitui o de capacidade, mas a ele se superpõe: o Estado é sempre *capaz de direitos e de seu exercício*, mas cada faculdade faz parte da competência do respectivo órgão, em particular, e não pode ser exercida pelo Estado a não ser mediante o referido órgão. [Grifos no original]

Para o autor (2002, p. 200, grifos no original), “[...] as pessoas jurídicas públicas *políticas* (União, Estados e Municípios) têm capacidade e competência *genérica*; pessoas jurídicas públicas *administrativas* (autarquias, nas três esferas) têm capacidade e competência *específicas*”.

No âmbito da Administração Pública Federal, a competência se manifesta de diversas formas, a depender do nível em que se encontra seu detentor na hierarquia do órgão ou entidade em que atua. A subordinação entre estes (órgãos, agentes e entidades) confere ao administrador o poder hierárquico, do qual decorrem algumas prerrogativas, tais como dar ordens, fiscalizar, controlar, aplicar sanções a servidores públicos que porventura tenham cometido infrações que afrontem os deveres e obrigações estatuídos no Regime Disciplinar respectivo.

Para Cretella Júnior (2002), essa coordenação e subordinação, peculiar do Poder Executivo, ao tempo em que vincula os órgãos da Administração Pública, firma e gradua a competência das autoridades.

3.2.1 Poder hierárquico e poder disciplinar

Dentre as prerrogativas³⁷ do agente que ocupa posição superior na hierarquia administrativa, constam o poder de comando (dar ordens), o poder de revisão (corrigir ou, se for o caso, invalidar atos viciados) e o poder de fiscalização (controlar contínua e permanentemente seus subordinados).

Quanto aos princípios informativos na configuração do objeto de estudo do Direito Administrativo Disciplinar, destacam-se o *princípio da hierarquia*, pelo qual a autoridade que ocupa posição superior na pirâmide emite ordens a quem se posiciona abaixo, subordinando-os em linha descendente; e o *princípio do poder-dever*, pelo qual fica o agente público obrigado a denunciar a seu superior as irregularidades de que tiver ciência para que a autoridade administrativa, em prol do interesse público, exerça seu poder disciplinar. (CRETELLA JÚNIOR, 2002)

Esse poder hierárquico que lhe é conferido tem como objetivos³⁸ manter a regularidade na execução e prestação dos serviços públicos, prevenir a ocorrência de ilícito disciplinar e reprimir condutas irregulares, sem comprometer a moralidade, a eficiência e a supremacia do interesse público.

Por sua vez, o poder-dever de apurar potenciais irregularidades e punir o servidor que comprovadamente incorre em infração disciplinar configura-se no poder disciplinar, derivado do poder hierárquico, sem com este confundir-se.

Carvalho (2021, p. 116) resume esse vínculo:

É por causa dessa supremacia do hierarca superior sobre os subordinados que são controladas as ações destes, sujeitos ao dever de obedecer às ordens superiores legais, submetendo-se, outrossim, à intervenção corretiva e punitiva das autoridades maiores na estrutura hierárquica, no que se embasa o poder disciplinar da Administração Pública.

Quanto a essa distinção, Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2013, p. 132) afirmam que, enquanto “[n]o uso do poder hierárquico a Administração Pública distribui e escalona as suas funções executivas, no uso do poder disciplinar ela controla o desempenho dessas funções e a conduta interna de seus servidores, responsabilizando-os pelas faltas cometidas”.

³⁷ Curso de Processo Administrativo Disciplinar CGU/CRG-RS, 2018.

³⁸ Curso de Processo Administrativo Disciplinar CGU/CRG-RS, 2018.

Para os autores (2013, p. 133), o que caracteriza o uso do poder disciplinar é o seu discricionarismo, “[...] no sentido de que não está vinculado a prévia definição da lei sobre a infração funcional e a respectiva sanção”.

Em contraponto a tal afirmação, Medauar (2016, p. 144-145) afirma não ser viável, atualmente, invocar poderes disciplinares baseado na discricionariedade, “[...] de início, em virtude dos parâmetros que norteiam o poder discricionário em geral; em segundo lugar, porque o poder disciplinar há muito vem se exercendo sob moldes processuais, justamente para impedir arbítrios e subjetivismos”.

Posição semelhante é a de Curvelo (2011, p. 210), que considera que:

[...] o exercício do poder disciplinar não se enquadra dentro das chamadas competências discricionárias da Administração, constituindo atividade plenamente vinculada não só aos preceitos que norteiam a atividade administrativa, mas igualmente às garantias constitucionais e legais de defesa dos servidores.

Da doutrina especializada de Carvalho (2021, p. 1741), apura-se que:

[...] a discricionariedade, em direito administrativo, existe nos termos da Lei. [...] Se, todavia, o diploma legal capitula infrações disciplinares precisamente delineadas, não haverá margem a distorções no enquadramento jurídico, respeitando-se a ideia de tipicidade estrita. [Grifo no original]

Assim, tanto para apuração de indícios de irregularidades de que tenha conhecimento, quanto para aplicação de penas capitais ao agente cuja conduta for enquadrável, fica obrigada a Administração Pública. Nessa linha é o entendimento firmado pelo STJ na Súmula n. 650³⁹:

Súmula n. 650 STJ

A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990.

O servidor deve observar o poder hierárquico exercido por seus superiores de forma contínua e permanente. A regra é que caberá o exercício do poder disciplinar em casos residuais, devido à inobservância do poder hierárquico. Nesses casos, quando ao superior hierárquico faltar competência para apuração e aplicação da penalidade devida, sobrevem-lhe o dever de levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.

³⁹ STJ. Súmula n. 650, Primeira Seção. Julgado 22/09/2021, DJe 27/09/2021.

3.2.2 Competência disciplinar no Poder Executivo Federal

Tratada para fins dessa análise como um dos pressupostos⁴⁰ do ato administrativo disciplinar, a competência disciplinar decorre do poder derivado da hierarquia administrativa necessário à adoção dos procedimentos de instauração, apuração, instrução e julgamento do processo administrativo disciplinar.

3.2.2.1 Competência originária ou primária

Dá-se por ato administrativo vinculado, atribuído por lei. Entretanto, pode vir disciplinada no texto constitucional, a exemplo das autoridades de maior posição hierárquica ou com finalidades específicas. (MARINELA, 2016)

Nesse sentido, no âmbito do Poder Executivo Federal, o art. 1º do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe, dentre outros, sobre a organização da Administração Federal, estabelece ser a competência originária, ou primária, a exercida pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Por sua vez, o art. 2º prevê que ambos “[...] exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Federal”.

Dentre as competências constitucionais do Ministro de Estado, estabelecem os incisos II e IV do parágrafo único do art. 87 da CF/1988:

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.
Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:
[...]
II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;
[...]
IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Na seara correcional, a respeito da competência original, ou primária, para aplicação de sanções disciplinares, a depender da gravidade da conduta e das conclusões a que chegou o colegiado processante para fins de subsidiar decisão da autoridade julgadora, o art. 141 da Lei n. 8.112/1990 estabelece que:

⁴⁰ Cretella Júnior (2002, p. 196, grifos no original) não faz distinção entre elementos e requisitos dos atos, já que “[...] a pretendida diferença entre *elementos* e *requisitos* residiria em que aqueles contribuiriam para a existência do ato, mas apenas de maneira estática, ao passo que os *requisitos* implicariam preparação e aperfeiçoamento indispensáveis para que o mesmo ato, existindo, esteja apto para operar, dinamicamente, com validade”.

Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade;

II - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

III - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias;

IV - pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão.

3.2.2.2 Competência delegada

Para a atividade da Administração Pública Federal, a delegação de competência é um dos princípios fundamentais, conforme preceitua o inciso IV do art. 6º do Decreto-Lei n. 200/1967. De forma a melhor caracterizar sua aplicação, convém replicar seus art. 11 e 12:

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Art. 12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

Tal delegação tem por objetivo acelerar a decisão dos assuntos de interesse público ou da própria administração, conforme aponta o art. 1º do Decreto n. 83.937, de 6 de setembro de 1979, que regulamenta o Capítulo IV do Decreto-Lei n. 200/1967, no que se refere à delegação de competência. Além disso, o art. 5º do referido decreto permite, em sendo conveniente à Administração Pública Federal, a incorporação de tal delegação, em caráter permanente, aos regimentos ou normas internas dos órgãos e entidades interessados.

Pelo parágrafo único do art. 4º do Decreto-Lei n. 200/1967, as entidades da Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Em decorrência dessa vinculação, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas estão sujeitas à supervisão do Ministro de Estado em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Em complemento, o art. 12 da Lei n. 9.784/1999 permite aos órgãos administrativos e seus titulares, quando conveniente e desde que não haja impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros, independentemente de subordinação hierárquica, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Acerca dessa independência de subordinação, Carvalho (2021) apresenta a possibilidade de ocorrer no mesmo nível hierárquico, quando posicionadas em equivalente nível na escala de hierarquia do Estado.

Em se tratando da matéria correcional aplicada aos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas, a competência da autoridade obrigada a promover a apuração imediata das irregularidades administrativas de que tiver ciência, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, pode ser delegada pelo Presidente da República, preservadas as competências para o julgamento subsequente à apuração, conforme parágrafo 3º do art. 143 da Lei n. 8.112/1990.

Recentemente, a delegação de competência no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a prática de atos administrativo-disciplinares tomou corpo por meio do Decreto n. 11.123/2022, que revogou o Decreto n. 3.035/1999. Tal decreto estabeleceu, em seu art. 2º, que o Chefe do Executivo pode delegar competência aos Ministros de Estado e ao Presidente do Banco Central do Brasil para julgar os processos administrativos disciplinares e aplicar penalidades expulsivas e de destituição ou conversão de exoneração em destituição de ocupante de Cargo Comissionado Executivo - CCE-15 ou CCE-16 ou equivalente ou de cargo ou função de Chefe de Assessoria Parlamentar.

Nesse sentido, a delegação presidencial de competência visa assegurar a devida imparcialidade⁴¹ no processo, uma vez que as referidas autoridades máximas, por não se submeterem hierarquicamente a outras, impossibilitaria interferências nas apurações de supostos ilícitos administrativos cuja autoria lhes seja atribuída.

Oportuno, sobre este ponto, trazer um histórico acerca de como se estruturou a atividade correcional na esfera federal.

⁴¹ Nota Técnica n. 554/2021/CGUNE/CRG

O Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005, organizou o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), o qual compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades por meio da instauração, avocação e condução de processos e procedimentos correccionais, incluídos aqueles objeto do Título V da Lei n. 8.112/1990.

Inicialmente, era integrado pela Controladoria-Geral da União (CGU), criada pela Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003⁴², como Órgão Central, pelas unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios, como unidades setoriais, e pelas unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios e de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais.

Sua atuação abrange todos os órgãos e entidades federais, inclusive empresas estatais. Destaque-se que a Medida Provisória n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, que alterou a Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, já criara uma Corregedoria-Geral da União, então vinculada à Presidência da República.

Com a alteração dada pelo Decreto n. 10.768, de 13 de agosto de 2021, as unidades seccionais foram excluídas da estrutura do SISCOR, sendo as unidades de correição dos órgãos e das entidades responsáveis pelas atividades correccionais denominadas unidades setoriais. A estas unidades, especializadas ou não, é delegada competência, pela autoridade máxima do órgão ou entidade que integram, para o desempenho de atividades correccionais. Quando ausentes, a competência disciplinar permanece sobre a autoridade máxima da instituição.

No âmbito da CGU, recentemente a delegação de competência para julgamento e aplicação de penalidades ficou definida conforme o art. 4º do referido Decreto n. 11.123/2022:

Delegação de competência para a Controladoria-Geral da União

Art. 4º Fica delegada a competência ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgar os procedimentos disciplinares e aplicar as penalidades cabíveis no caso de atos praticados, no exercício da função, pelos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança de nível equivalente a CCE-17 ou superior.

Parágrafo único. O Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União poderá subdelegar a competência de que trata o caput apenas a ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança de nível equivalente a CCE-17 ou superior.

⁴² Sob a denominação de Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU).

Atualmente, o "Órgão Central de Correição", a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Corregedoria-Geral da União (CRG/CGU), tem suas competências estabelecidas por força do art. 18, inciso I, da Estrutura Regimental da CGU, Decreto n. 11.330, de 1º de janeiro de 2023, vigente desde 24 de janeiro de 2023. Compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades por meio da instauração, avocação e condução de processos e procedimentos correccionais, incluídos aqueles objeto do Título V da Lei n. 8.112/1990.

3.2.2.3 Competência subdelegada

A depender do nível hierárquico ocupado pelo servidor, a competência para julgamento de PAD e aplicação de penalidades de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores e destituição ou conversão de exoneração em destituição de ocupante de Cargo Comissionado Executivo - CCE-15 ou CCE-16 ou equivalente ou de cargo ou função de Chefe de Assessoria Parlamentar, bem como de reintegração de ex-servidores em cumprimento de decisão judicial ou administrativa, pode ser subdelegada, conforme regra o Decreto n. 11.123/2022 em seu art. 3º:

Subdelegações

Art. 3º Poderá haver subdelegação das competências de que trata o art. 2º:
I - aos ocupantes de cargo em comissão ou de função de confiança de nível mínimo igual a CCE-17;
II - aos dirigentes máximos singulares das autarquias e fundações, se houver unidade correccional instituída na respectiva entidade; e
III - aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, pelo Ministro de Estado da Defesa.

Essa subdelegação, embasada em maiores esforços na estruturação das unidades setoriais de correição do SISCOR, visa, também, dar maior celeridade aos atos e reduzir a duração dos processos.

De se observar que, da mesma forma que para as competências delegadas, há necessidade de aplicação de outras normas disciplinares ou de prévia manifestação do órgão de assessoramento jurídico.

3.2.2.4 Competência concorrente

A fundamentação legal de utilização da competência concorrente encontrou amparo na Lei n. 13.844/2019, revogada recentemente pela MP n. 1.154/2023,

consoante os comandos legais expressos no inciso III e nos parágrafos 2º e 3º do seu art. 51, bem como na Estrutura Regimental da CGU dada pelo Decreto n. 11.102/2022, revogado pelo Decreto n. 11.330/2023, conforme inciso VIII do art. 16.

Lei n. 13.844/2019

Art. 51. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:
[...]

III - instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, com a constituição de comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável

§2º À Controladoria-Geral da União, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos e avocar aqueles já em curso perante órgão ou entidade da administração pública federal, com vistas à correção do andamento, inclusive por meio da aplicação da penalidade administrativa cabível.

§3º À Controladoria-Geral da União, na hipótese a que se refere o §2º deste artigo, compete instaurar sindicância ou processo administrativo ou, conforme o caso, representar à autoridade competente para apurar a omissão das autoridades responsáveis.

Decreto n. 11.102/2022

Art. 16. À Corregedoria-Geral da União compete:

[...]

VIII - determinar a instauração ou instaurar procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados, de ofício ou em razão de representações e denúncias contra servidores, empregados públicos e entes privados;

IX - na hipótese de omissão de Ministro de Estado ou de autoridade subordinada diretamente ao Presidente da República, propor ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União que represente ao Presidente da República para apurar a responsabilidade;

X - instaurar, de ofício, procedimento disciplinar nos casos de omissão de autoridades diversas daquelas a que se refere o inciso IX; [...]

No que toca ao tema, a Portaria Normativa CGU n. 27/2022, aponta em seu art. 133 que:

Art. 133. No âmbito do Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a instauração de procedimentos investigativos e processos correccionais caberá ao Ministro de Estado da CGU, ao Secretário-Executivo, ao Corregedor-Geral da União e aos Diretores da Corregedoria-Geral da União, conforme ato normativo complementar do Ministro de Estado da CGU.

§1º O Ministro de Estado da CGU e o Corregedor-Geral da União poderão, de ofício ou mediante provocação, a qualquer tempo, avocar procedimentos investigativos e processos correccionais em curso no Poder Executivo federal, para exame de sua regularidade, podendo propor providências ou corrigir falhas.

§2º O procedimento ou processo avocado poderá ter continuidade a partir da fase em que se encontra, com aproveitamento de todas as provas já carreadas aos autos, podendo ser designada nova comissão.

Quanto às hipóteses apontadas anteriormente, em que o Órgão Central do SISCOR pode proceder à instauração direta e à avocação de procedimentos

correcionais, o disposto no Decreto n. 5.480/2005⁴³, especificamente em seu art. 4º, inciso VIII, alíneas “a” a “d”, é complementado pelos incisos I e VI e corroborado pelos demais incisos do art. 135 da Portaria Normativa CGU n. 27/2022, que traz:

Art. 135. Os procedimentos disciplinares poderão ser diretamente instaurados ou avocados, a qualquer tempo, em razão de:

I - omissão da autoridade responsável;

II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

III - complexidade e relevância da matéria;

IV - autoridade envolvida;

V - envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade; ou

VI - ocorrência de fatos conexos em mais de um órgão ou entidade.

No âmbito da CRG/CGU, a Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE⁴⁴/CRG/CGU) uniformizou entendimento acerca da competência concorrente em matéria correcional por meio da Nota Técnica n. 554/2021/CGUNE/CRG, publicada em 17 de março de 2021, quanto às autoridades competentes para instauração de processos administrativos disciplinares em face de servidores federais: como autoridade máxima do SISCOR e titular da pasta, o Ministro da CGU, e, por delegação de competência, o titular da CRG/CGU, o Corregedor-Geral da União.

Para além destas competências, à CRG/CGU cabe a supervisão técnica e orientação normativa dos órgãos da Administração Pública Federal, controladas direta ou indiretamente pela União, bem como a determinação de instauração ou a própria instauração de procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados, de ofício ou em razão de representações e denúncias contra servidores, empregados públicos e entes privados.

O então Regimento Interno da CGU detalhou e especificou, em seus art. 51 e 52, as competências anteriormente dispostas pela Lei n. 13.844/2019 para atuação direta da CGU e de seu dirigente máximo, o Ministro de Estado da CGU, dentre as quais: instaurar procedimentos e processos administrativos a seu cargo; requisitar instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável; avocar processos em curso perante órgão ou entidade da administração pública federal, com vistas à correção do andamento, inclusive por

⁴³ Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

⁴⁴ Por força das competências elencadas no art. 49 do Regimento Interno da CGU, trazido pelo Anexo I da Portaria CGU n. 3.553/2019, vigente até então.

meio da aplicação da penalidade administrativa cabível; representar à autoridade competente para apurar a omissão das autoridades responsáveis.

Com relação à atuação direta da CRG/CGU, o art. 45 do então vigente Regimento Interno especificou o modo e em que condições atuaria o executor das atividades do Órgão Central do SISCOR, das quais se destacam: analisar as representações e as denúncias apresentadas contra servidores, empregados públicos e entes privados; instruir procedimentos correccionais, com aplicação ou recomendação de medidas ou sanções pertinentes; determinar a instauração de procedimentos correccionais, de ofício ou em razão de representações ou denúncias.

Quanto à atuação da autoridade competente da CRG/CGU, o Corregedor-Geral da União, a CGUNE/CRG/CGU, por meio da Nota Técnica n. 554/2021/CGUNE/CRG, assim se manifestou:

4.13. [...] são **duas as autoridades da CGU** que possuem **competência de instauração de processos administrativos disciplinares** em face de servidores federais, quais sejam: **o Ministro da CGU** (como autoridade máxima do órgão e titular da pasta) e, **por delegação de competência, o Corregedor-Geral da União** (como titular da CRG). [Grifou-se!]

Por conseguinte, quem tem competência para deflagrar apurações na seara correccional, bem como instaurar diretamente ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares a seu cargo, requisitar e avocar processos, tem poder para tomar a iniciativa de instauração, de ofício, de processo administrativo. Afinal, se não tivesse competência para esse efeito, faltar-lhe-iam meios para desempenho de sua atividade correccional.

Dado esse contexto, se a competência de Ministro de Estado da CGU é concorrente com a de autoridades máximas dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal, da Administração Direta e Indireta, autoridades competentes originárias em função da especificidade das matérias que tratam e local de ocorrência dos ilícitos administrativos, vale registrar que, tanto a CGU, enquanto Órgão Central, quanto estas outras instituições, seja por meio de suas corregedorias, como órgãos setoriais do SISCOR, seja por meio de suas autoridades máximas, nacionais ou regionais, detêm competência para deflagrar processo para apuração dos fatos.

Salienta-se, nesse sentido, o caráter residual dessa competência concorrente diante das situações excepcionais em que a CGU pode instaurar diretamente ou

avocar procedimentos disciplinares para apuração de ilícitos administrativos ocorridos em outros órgãos da Administração Pública Federal.

Medida Provisória n. 1.154/2023

Art. 49. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:

[...]

V - correição e responsabilização de agentes públicos e de entes privados;

[...]

§1º As competências atribuídas à Controladoria-Geral da União compreendem:

[...]

II - realizar inspeções, apurar irregularidades, instaurar sindicâncias, investigações e processos administrativos disciplinares, bem como acompanhar e, quando necessário, avocar tais procedimentos em curso em órgãos e entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas; [...]

Por ora, a CGU detém, dentre outras competências, as designadas pelo art. 49 da Medida Provisória n. 1.154/2023, acima transcritas.

3.2.2.5 Avocação de competência

Conforme esclarece Marinela (2016, p. 330):

O fenômeno da avocação ocorrerá quando a autoridade, que inicialmente era incompetente, atrai para a sua esfera de competência a prática de um determinado ato, efetivando-se o caminho inverso. Enquanto na delegação há transferência, na avocação há atração. Importante ressaltar que, para a realização desse evento, pressupõem-se um sistema de hierarquia e a inexistência de competência exclusiva.

Como exemplo, tem-se o caráter residual da competência concorrente da CGU para avocação de procedimentos disciplinares em curso no Poder Executivo Federal. Para tanto, a Portaria Normativa CGU n. 27/2022⁴⁵, apresenta, pelo texto dos parágrafos de seu art. 134, situação em que essa pode se dar.

Art. 134. A Controladoria-Geral da União tem competência concorrente para instaurar e julgar procedimentos investigativos e processos correccionais.

§1º O Ministro de Estado da CGU e o Corregedor-Geral da União poderão, de ofício ou mediante provocação, a qualquer tempo, avocar procedimentos investigativos e processos correccionais em curso no Poder Executivo federal, para exame de sua regularidade, podendo propor providências ou corrigir falhas.

§2º O procedimento ou processo avocado poderá ter continuidade a partir da fase em que se encontra, com aproveitamento de todas as provas já carreadas aos autos, podendo ser designada nova comissão.

⁴⁵ Essa possibilidade de avocação consta dentre as competências originais da CGU como Órgão Central do SISCOR, estabelecida na legislação (Decreto n. 5.480/2005, Decreto n. 11.330/2023, Medida Provisória n. 1.154/2023)

Todavia, difere da subdelegação pelo fato de, pela avocação de competência, o superior hierárquico absorver para si a competência atribuída por lei a órgão/agente/entidade subordinada, desde que não lhe seja exclusiva.

Como resultado, deve-se considerar a data de conhecimento pela autoridade com competência originária, em função da matéria, como início do marco prescricional.

3.2.3 Competência da Autoridade Disciplinar

Demonstrada a estruturação da competência disciplinar no Poder Executivo Federal, aponta-se que, a depender da fase em que se encontra o processo, o poder-dever de apuração e punição pode se manifestar pela delegação, pela subdelegação e pela concorrência dessa competência. Como consequência, a autoridade competente respectiva deverá executar os atos administrativos necessários tanto quando poderá, discricionariamente, realizá-los.

Por conta, ainda, da natureza e da gravidade da conduta do servidor e do procedimento cabível estabelecido pelo Estatuto dos servidores públicos civis da União para a apuração das faltas disciplinares, os papéis desempenhados nas duas fases, a saber, instauração e julgamento, podem recair sobre uma mesma autoridade.

Tomando-se os prazos estabelecidos para o PAD, analisam-se, a seguir, algumas características das etapas e das autoridades competentes envolvidas para realização dos atos disciplinares.

3.2.3.1 Autoridade instauradora

A autoridade instauradora competente é aquela a quem cabe deflagrar a instauração do processo ou procedimento de natureza disciplinar e/ou julgar e aplicar penalidades administrativas quando cabíveis, conforme as competências estabelecidas no art. 141 da Lei n. 8.112/1990.

A cada entidade autárquica ou fundacional regida pela referida lei cabe estabelecer a delegação e subdelegação desse poder e os limites sancionatórios para aplicação das penalidades de advertência e suspensão.

Entretanto, nem sempre essa autoridade se confunde com a descrita no art. 143 do Estatuto dos servidores públicos civis da União:

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 esta, em não lhe recaindo competência disciplinar, cabe a comunicação a quem a detenha, por dever inculcado nos incisos VI e XII do art. 116 da Lei n. 8.112/1990, uma vez que o juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar *lato sensu* somente pode ser exercido pela autoridade instauradora competente para tanto.

Embora o art. 143 da Lei n. 8.112/1990 disponha que a autoridade que tiver ciência de irregularidade é obrigada a promover sua apuração, isso também não significa dizer que essa autoridade está obrigada a deflagrar o procedimento. O parágrafo 3º do referido dispositivo permite sua apuração em órgão diverso daquele em que ocorreu o fato, mediante comunicação à autoridade que detém competência delegada pelo Presidente da República, pelos presidentes das casas do Poder Legislativo e dos tribunais federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração.

Todavia, caso essa autoridade incompetente esteja subordinada ou lotada em unidade sob responsabilidade da autoridade instauradora competente, a data de sua ciência demarca o início da contagem dos prazos prescricionais.

3.2.3.2 Autoridade julgadora

Encerrados os trabalhos acusatórios com a entrega do relatório final pela comissão processante à autoridade instauradora, sempre conclusivo quanto à culpa ou inocência dos indiciados ou pela inocência dos acusados não indiciados, inicia-se a fase de julgamento. Nessa fase, a autoridade competente para decidir pela aplicação de penalidades disciplinares, ou não, está prevista no art. 141 do Estatuto dos servidores públicos civis da União, conforme demonstrado.

O prazo para emissão desse julgamento é estabelecido pelo art. 167 do referido Estatuto: “No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão”.

Importa salientar que o julgamento promulgado além do prazo estipulado no *caput* do art. 167, seja pelo arquivamento, seja pela sanção, não implica em nulidade processual, conforme destaca o parágrafo 1º do art. 169 da Lei n.

8.112/1990. Contudo, uma vez que, cabível a aplicação de penalidade, a prescrição incida nesse interstício entre a apresentação do relatório final pela comissão processante e a decisão da autoridade julgadora, caberá a esta, no termos do parágrafo 2º do mesmo dispositivo, a responsabilização (administrativa, penal e civil) na forma do Capítulo IV do Título IV.

Por ocasião do julgamento, a análise da prescrição pode se dar por provocação do próprio colegiado em seu relatório final, e, ainda, por meio de análise jurídica das formalidades processuais. O juízo preliminar de mérito, porém, é da alçada da autoridade julgadora competente.

Normalmente, na prática, os órgãos setoriais de correição são compostos por unidades especializadas distintas, a saber unidade cartorial, de análise de admissibilidade, e de análise de mérito, a fim de subsidiar a decisão da autoridade julgadora.

Em relação à análise do trabalho da comissão de PAD ou de SINAC, necessário se faz, ainda, a análise jurídica pelo órgão competente, a fim de se assegurar aos acusados a garantia de observância de seu constitucional direito à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal, alicerces do Estado Democrático de Direito. O procedimento é necessário para o julgamento dos processos administrativos disciplinares e das sindicâncias acusatórias, sob pena de se macular tal julgamento, em obediência ao princípio do devido processo legal.

Embora o Decreto n. 3.035/1999, alterado pelo Decreto n. 10.827, de 30 de setembro de 2021, vigentes até 27 de outubro de 2022, previsse que, nos casos das penas de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade, a autoridade julgadora deveria, antes de aplicá-las, ouvir seu órgão de assessoramento jurídico, o Decreto n. 11.123/2022, contudo, não especifica tal obrigação, apenas expondo, em seu art. 5º, que as delegações e subdelegações de competência não afastam a necessidade de prévia manifestação do órgão de assessoramento jurídico, bem como de aplicação de outras normas sobre a matéria.

Quanto à matéria, relevante apontar que há três distintas dimensões possíveis nas diversas formas de vinculação administrativa no âmbito da Administração Pública Federal, a saber: subordinação hierárquica, tutela das decisões e supervisão ou controle de legalidade. Dentre estas dimensões, para a administração indireta, caso das autarquias comuns, são possíveis apenas as duas últimas (a supervisão ou controle da legalidade de suas atividades e a tutela de suas

decisões) pelo Ministério ao qual vinculado, com menor grau de autonomia decisória e de estabilidade dos seus servidores ocupantes de cargos e funções em comissão.

Dessa forma, nas infrações puníveis com a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, a competência para julgamento do Processo Disciplinar é do Ministro de Estado a que estiver subordinado ou vinculado o servidor, consoante o art. 141, inciso I, da Lei n. 8.112/1990, c/c o art. 2º, inciso I, do Decreto n. 11.123/2022. Outrossim, a alteração da vinculação ou subordinação do servidor superveniente à prática do ilícito funcional não tem o condão de afastar a competência da autoridade subordinante à época do fato para a instauração e julgamento do Processo Disciplinar concernente à apuração dessa infração.

3.3 CONHECIMENTO DOS FATOS

Diversos são os meios de tomada de conhecimento de indícios de infrações disciplinares pela Administração Pública.

Sobre o que denomina *canais de cognição*, Costa (2006, p. 187) explica que “[...] resulta de um sistema interativo e interdisciplinar de normas instituído pelo nosso direito positivo para salvaguardar a regularidade do serviço público”.

Embora se coadune da ideia de que, até se submeter ao contraditório e à ampla defesa os elementos de informação reunidos em procedimentos disciplinares, o que se tem são meros indícios⁴⁶, a CRG/CGU vem orientando⁴⁷ os órgãos setoriais de correição a robustecer o conjunto de elementos ainda em fase investigativa, de modo a bem caracterizar autoria e materialidade, de forma que esse trabalho não recaia apenas às comissões de processos correccionais.

Prioriza-se isso por ocasião da instauração, destoando de orientação anterior de que meros indícios seriam suficientes para justificar a instauração de processos acusatórios, muitas vezes longos e custosos à Administração Pública justamente pela necessidade de melhor delineamento dos fatos e condutas. Não raras vezes, desvelavam-se, no curso da instrução, fatos conexos⁴⁸ ao inicialmente apontado, os

⁴⁶ Costa (2006, p. 172) argumenta tratar-se, em verdade, de *fatos conhecíveis*: “Isso porque o processo administrativo disciplinar, como todo e qualquer fenômeno processualístico, para ser iniciado não requer que o fato seja *conhecido*, e sim que seja *conhecível*. O que se verifica somente a partir do surgimento de indícios que sinalizem a possível, ou provável, prática de infração disciplinar”.

⁴⁷ A orientação se dá em diversas frentes: cursos presenciais e *online*, atualizações esporádicas de seus normativos e manuais, emissão de enunciados e notas técnicas, monitoramento via grupos de aplicativos de mensagens instantâneas.

⁴⁸ A orientação da CRG/CGU, desde 2019, é de se excluir a expressão “fatos conexos” das portarias de instauração de processos disciplinares acusatórios.

quais eram incorporados em cumprimento às ordens emanadas quando da designação dos colegiados.

Nesse sentido, diversos são os meios pelos quais a autoridade competente pode tomar conhecimento de infrações disciplinares. Contudo, a depender do canal utilizado para divulgação, seja de denúncia ou representação, e do momento em que se dá o conhecimento pela autoridade com competência disciplinar, estando esta desimpedida e insuspeita, resultarão distintas demarcações do marco inicial para contagem prescricional.

No caso de não haver previsão regimental para competência para instaurar procedimentos, compete à autoridade máxima do órgão impulsionar a apuração por dever (via hierárquica).

3.3.1 Representação funcional

Um dos meios de conhecimento pela autoridade instauradora competente decorre do cumprimento dos deveres⁴⁹ impostos pelos incisos VI e XII do art. 116 da Lei n. 8.112/1990, materializados na representação funcional realizada por servidor ou autoridade que não detenha competência para deflagrar o procedimento disciplinar.

Sobre estes deveres, Costa (2006) aponta para o equívoco de se entender que a contagem dos prazos prescricionais deva se dar somente com a cognição direta do fato pela autoridade competente para instaurar o respectivo procedimento correicional, já que deve ser extensível aos servidores lotados na unidade.

De fato, esse procedimento é adotado pelas unidades correicionais dos órgãos setoriais do SISCOR, já por orientação da própria CRG/CGU.

Nas palavras do autor (COSTA, 2006, p. 179-180):

[...] chegando tais indícios à percepção de qualquer um desses servidores, a prescrição disciplinar já começa a correr. Logicamente que desde o dia desse conhecimento, uma vez que o caso, a partir daí, tornou-se acessível à autoridade competente para instaurar o procedimento. Isso porque, com a exteriorização dos indícios sobre o fato anômalo, ainda que houvesse chegado, primeiramente, ao conhecimento de servidor sem competência disciplinar, há por parte deste o dever funcional de levar o fato a quem seja dotado de tais atribuições.

⁴⁹ Lei n. 8.112/1990: “Art. 116. [...] VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração; [...] XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder”.

Não fosse assim, o dever funcional mencionado, uma vez descumprido, não teria a menor potencialidade para produzir prejuízo ao serviço público. Por conseguinte, sem essa potencialidade, não poderia essa omissão constituir falta disciplinar punível. E como o direito configura uma realidade sistêmica e coerente, não poderia admitir que as suas normas (regras e princípios) não realizem, entre si, essa interação.

Outro aspecto a se considerar é a identificação exata da data de recebimento das denúncias e representações nas unidades competentes para deflagrar o procedimento disciplinar. Quando por meio de processos físicos, pelo carimbo de entrada ou recebimento do documento/processo no órgão sob responsabilidade da autoridade competente, ou, após sua inserção em sistema eletrônico, pela data de recebimento desse. Para os processos eletrônicos, pela data de recebimento do processo na referida unidade, o que é verificável no histórico de andamento do processo. Ressalte-se a necessidade de apontamento acerca do ilícito, não bastando, apenas, seu trâmite pela unidade.

3.3.2 Denúncia anônima

Outra forma de cognição é por meio de denúncia, inclusive anônima, a qual deve ser recepcionada desde que contenha elementos mínimos de materialidade ou autoria que justifiquem o acionamento da máquina pública. Nesse sentido, segue a Súmula n. 611⁵⁰ do STJ:

Súmula n. 611 STJ

Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração.

Quando o conhecimento pela Administração Pública decorre de revelação, verbal ou expressa, seja por denúncia de cidadão, seja por representação funcional, a recomendação emitida pela CGU, que acumula a função de Órgão Central do Sistema de Ouvidoria, é a de que se proceda a tal registro via FalaBR⁵¹, Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.

Caso o agente comunicante não tenha condições de registrar os indícios, cabe à unidade correcional dos órgãos setoriais de correição, ou a servidor imbuído

⁵⁰ STJ. Súmula n. 611, Primeira Seção. Julgado 09/05/2018, DJe 14/05/2018.

⁵¹ Canal disponibilizado pela CGU para recebimento, dentre outros, de denúncias, reclamações, sugestões, conforme dispõe o Decreto n. 9.492, de 5 de setembro de 2018, alterado pelo Decreto n. 10.153, de 3 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a proteção da identidade de denunciante de ilícitos e irregularidades praticados contra a administração pública federal. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>.

pela autoridade máxima da entidade que não disponha de setor específico para tanto na sua estrutura regimental, proceder à redução a termo e subsequente inclusão das informações fornecidas no sistema.

Nesse sentido, contam-se os prazos prescricionais a partir do recebimento da denúncia pela unidade da autoridade competente para deflagrar os procedimentos disciplinares.

3.3.3 Relatórios de auditoria

Quando os indícios de irregularidades são desvelados durante inspeções e auditorias, o órgão de controle, interno ou externo, providencia o encaminhamento dos relatórios à autoridade máxima do órgão em que se deram.

Via de regra, por conta da delegação de competência, essa autoridade encaminha ao órgão que detenha competência regimental para instauração de procedimentos correccionais.

Como especificado anteriormente, a CGU encaminha, por rito interno próprio, os Relatórios de Auditoria Anual de Contas, bem como os Certificados de Auditoria e os Pareceres do Dirigente do Controle Interno da SFC/CGU, inicialmente, ao Ministro da CGU. Quanto a isso, assim se pronunciou a CGUNE/CRG/CGU por meio da Nota Técnica n. 554/2021/CGUNE/CRG:

[...] 4.52. Nesses casos, explicita-se que a CRG, na figura do seu Corregedor-Geral, embora detenha a competência concorrente para a instauração de processos apuratórios (inclusive investigativos), não se obriga de forma vinculante à instauração direta para apuração das irregularidades conhecidas, havendo, no entanto, a necessidade de sua comunicação à autoridade com competência originária para as devidas ações de apuração do ilícito, ou mesmo, de pronta requisição de instauração quando necessário. Não obstante isso, o conhecimento direto de irregularidades, sem que se promova a devida comunicação ao órgão/instituição de ocorrência do ilícito (ou ao órgão com competência concorrente), ou mesmo, quando, de forma imotivada, se verifique a omissão na efetivação das ações necessárias à apuração das irregularidades conhecidas, pode ensejar a responsabilização pela fuga de dever funcional - especialmente, em razão da própria função finalística da CRG de primar pela efetivação da devida apuração de ilicitudes administrativas no âmbito de todos os organismos pertencentes ao SisCor.

Por ser essa a primeira autoridade apta a deflagrar procedimentos na seara correccional, a data de seu recebimento deflagrará o início da contagem do prazo prescricional, ainda que enviado, posteriormente, à autoridade originária ou

delegada para apuração, considerando-se a matéria objeto dos indícios de ilícitos disciplinares.

Contudo, quando do encaminhamento dos desses relatórios às autoridades superiores dos órgãos auditados, o simples registro do recebimento em suas unidades, seja da Administração Direta, seja da Indireta, é suficiente para fins de comprovação da ciência de ilícitos administrativos.

A fim de melhor abordar esse aspecto, convém replicar o entendimento exposto no canal da CGU destinado a "Perguntas Frequentes⁵²", acerca do assunto "Prescrição":

A contagem do prazo prescricional tem início com o conhecimento do fato pela CGU ou pelo órgão onde ocorreu a suposta irregularidade?

Em razão da competência concorrente da Controladoria-Geral da União para a instauração de processos disciplinar em desfavor de servidores e empregados públicos federais, o prazo prescricional tem seu termo inicial na data de recebimento da denúncia ou representação pela Corregedoria-Geral da União ou pela autoridade competente do órgão, o que ocorrer primeiro. [Grifo no original]

Da versão atualizada do Manual de PAD da CGU (2022, p. 316), extraem-se, alguns ensinamentos acerca do início da contagem do prazo prescricional, dentre os quais os que envolvem relatórios de auditoria:

[...] Muitas vezes, as irregularidades são primeiramente aventadas por meio de trabalhos dos auditores, seja da auditoria interna ou mesmo de auditorias externas, feitas pela CGU e pelo TCU.

Nesses casos, os auditores têm contato com os supostos **fatos irregulares** durante os trabalhos de campo. Esse contato inicial não tem o condão de iniciar a contagem do prazo prescricional, considerando que **os auditores não se enquadram como autoridades**, no sentido visto acima.

Terminados os trabalhos de auditoria, são lavrados os relatórios, onde constam todas as supostas irregularidades encontradas. **Esse relatório é encaminhado à autoridade competente para determinar as apurações no órgão**, oportunidade em que, pode-se afirmar, há o **início da contagem do prazo prescricional**. [Grifou-se!]

O Manual de PAD da CGU (2022, p. 317) também orienta nesse sentido:

Com isso, em virtude dessa **competência concorrente** com a denominada autoridade competente, e da necessária existência de um único prazo de prescrição para determinado ilícito, a data em que o **fato se tornou conhecido pela primeira das duas entidades competentes** (autoridade ou CGU), deve ser considerada o **termo inicial do prazo prescricional**. [Grifou-se!]

⁵² Disponível em: <https://corregedorias.gov.br/assuntos/perguntas-frequentes/prescricao#C>. Acesso em: 21 jan. 2022.

Constatando-se que, apesar das orientações pregressas do Órgão Central do SISCOR em seus manuais (editados e atualizados anualmente), em seu canal de “Perguntas Frequentes”, e em seus cursos ministrados semestralmente, o entendimento comum acerca do marco inicial da prescrição para fatos trazidos pela CGU, após auditorias anuais de contas, dava margem à adoção de procedimentos distintos, bem como influenciava em julgamentos díspares para situações análogas, a CGU, em um esforço para consolidar o entendimento acerca da matéria, inseriu o tema no art. 134 da Portaria Normativa CGU n. 27/2022, a fim de cessar as divergências e uniformizar o entendimento quanto à data propulsora da contagem prescricional.

Art. 134. A Controladoria-Geral da União tem competência concorrente para instaurar e julgar procedimentos investigativos e processos correccionais

Assim, em razão da existência de um único prazo de prescrição para determinado ilícito, a data em que o fato se tornou conhecido pela primeira das duas entidades competentes (autoridade originária ou CGU) deve ser considerada como termo inicial para contagem do prazo prescricional.

3.3.4 Outros procedimentos disciplinares

Por ocasião da autuação de procedimentos dedicados a apurar indícios vagos de irregularidades, a Administração se depara com novas infrações, ou, ainda, com o envolvimento de outros agentes. Diante desses novos elementos de autoria, especificamente, Marques (2014) sugere que se considere a data de revelação dessa como de início da contagem prescricional.

Nesse ponto, a menos que se trate de denúncias ou representações vazias e ineptas, discorda-se do Ministro, uma vez que a Administração Pública, exercendo seu poder disciplinar, apura fatos, não pessoas, recruscedendo-se o marco inicial ao dia em que tais indícios chegaram ao conhecimento da autoridade competente, ou, melhor dizendo, à unidade do órgão submetida a seu poder disciplinar para instauração de processos correccionais.

Quanto às condutas delineadas ao longo dos processos acusatórios indicarem fatos relacionados ao principal apontado por ocasião do juízo positivo da autoridade instauradora, o Manual de PAD da CGU (2022) orienta que se considere a data de identificação dos elementos pela comissão como marco de contagem

inicial do prazo prescricional. O marco é assim definido por referir-se a fato conexo desvelado durante as apurações.

Exemplo disso são os elementos indiciários obtidos na fase de inquéritos policiais ou na instrução processual penal, como interceptações telefônicas.

Todavia, caso os fatos identificados inovem o escopo apuratório, desconectados dos fatos originalmente sob apuração, o Manual de PAD da CGU (2022) recomenda que se comunique tal ocorrência à autoridade instauradora, sem prejuízo de remessa aos órgãos de controle, quando necessário, para as providências cabíveis.

De se atentar que, apesar da ciência pela autoridade instauradora se dar posteriormente à da comissão, é a partir da data de conhecimento desses fatos revelados no curso da instrução que se contabilizarão os novos prazos prescricionais correspondentes.

3.3.5 Notícias em meios de comunicação

Conforme orienta o Manual de PAD da CGU (2022, p. 317), para notícias veiculadas em grandes canais de comunicação (como televisão, jornais, rádio, internet), com expressiva repercussão nacional ou regional, a ciência pela autoridade competente é presumida, o que dispara a contagem do prazo de prescrição correspondente à penalidade cabível.

Posto que o notório se define como público e do domínio de todos, não mais assiste razão à autoridade administrativa que, sob qualquer pretexto, queira delas se esquivar. Isso porque tais matérias, uma vez veiculadas em jornais, revistas, rádio, televisão e outros meios de comunicação social, não podem mais ser desconhecidas da administração. Principalmente quando tais irregularidades, no todo ou em parte, tenham tido como cenário o próprio interior das repartições públicas.

Tal não ocorre em se tratando de veículos de comunicação com alcance restrito, ou destinados a público específico.

3.3.6 Representações de outros órgãos

É possível que irregularidades envolvendo servidores no desempenho de suas funções sejam comunicadas por órgãos policiais, judiciais e de controle. Uma vez recebidas pela autoridade competente, tem início a contagem prescricional.

3.3.7 Constatações decorrentes do exercício do poder hierárquico

Por conta da indisponibilidade do interesse público, incabível qualquer juízo de conveniência. Uma vez que tenha conhecimento de irregularidades disciplinares, a autoridade competente é obrigada a promover a sua apuração imediata, nos termos do art. 143 da Lei n. 8.112/1990, cabendo-lhe adotar o procedimento disciplinar adequado ao caso.

Uma vez ciente de indícios de irregularidades, por força do dever inculcado pelo inciso VI do art. 116 da Lei n. 8.112/1990, o servidor público fica obrigado a comunicar seu superior hierárquico, a menos que este seja o agente causador dessas.

Como conseqüência do cumprimento desse dever, que deve se dar por qualquer meio de comunicação expressa (verbal, e-mail, despacho, relatório, parecer), à autoridade competente cabe dar início às apurações, caso se trate de indícios sem nitidez quanto à abrangência material e autoral, ou dar início à persecução disciplinar, caso disponha de elementos suficientes para tanto.

Caso esse superior hierárquico não detenha, regimentalmente, competência para deflagrar a persecução disciplinar, ou esteja impedido ou sob suspeição quanto à infração disciplinar ou seu agente causal, deve, também por cumprimento ao referido dispositivo legal, levá-lo ao conhecimento da autoridade competente, desimpedida e insuspeita para tanto.

Costa (2006, p. 179) bem orienta nesse sentido:

[...] a data do termo inicial do prazo da prescrição disciplinar não é a mesma da abertura do procedimento (sindicância ou processo), e sim o dia em que tais indícios - prenunciando o cometimento da possível ou provável infração funcional - cheguem ao conhecimento da autoridade administrativa. Esta, sendo competente, deverá providenciar a imediata abertura do procedimento adequado. Já, na hipótese reversa, isto é, não sendo competente, providenciará para que o caso seja levado para a alçada de quem o seja. Omitindo-se o servidor, em qualquer uma dessas hipóteses, ficará sujeito às sanções penal e disciplinar.

Caso esse dever não se cumpra dentro dos prazos previstos para atribuição da penalidade proporcional à gravidade da conduta, independentemente dos motivos que se possa alegar, à Administração Pública recairá outra obrigação: a de apurar a responsabilidade da autoridade instauradora competente pelo descumprimento do dever de apurar.

3.3.8 Informações protegidas sob sigilo e situações correlatas

Sobre informações que, por sua natureza ou por dever de ofício, devam ficar sob sigilo, Costa (2006, p. 191) afirma que “[p]or questão de ordem moral ou jurídica, saliente-se que certos conteúdos ideológicos contidos numa carta, documento, conversa ou outros meios, devem ser mantidos em sigilo ou segredo”.

Quanto ao resguardo desses fatos e seu impacto na contagem prescricional, Costa (2006, p. 193) esclarece que:

De pronto, sobreleva ressaltar que, segundo o nosso ordenamento jurídico, os indícios de transgressões disciplinares que estejam conectados com fatos sigilosos não se prestam para deflagrar a prescrição disciplinar. Não são, por conseguinte, idôneos para atingir de modo legítimo o conhecimento por parte da autoridade, pelo menos em princípio.

Para o autor (COSTA, 2006, p. 194), “[...] não podendo o conhecimento de tais indícios ser levado adiante, obviamente que impedida fica a iniciação do prazo da prescrição disciplinar”.

3.4 DA PRESCRIÇÃO COMO RESULTADO DA OMISSÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE

Não sendo o fato de difícil ou impossível conhecimento pela Administração Pública, num primeiro momento, como os que se dão no curso de outro processo acusatório, ou de uso de documentos e registros falsos, ou o conteúdo de interceptações telefônicas, afora limitações⁵³ financeiras e de pessoal extremas, não padece de desculpas a atuação negligente da autoridade competente.

A fim de se esquivar da responsabilização, seja administrativa, seja criminal, pela causa à prescrição da pretensão punitiva, a autoridade competente pode, em certos casos, recorrer a estratégias para burlar essa incidência perante o Poder Judiciário.

⁵³ Desde 2011, com a edição da IN CGU n. 12, de 01/11/2011, pelo conteúdo do parágrafo 11 do art. 33 da IN CGU n. 14, de 14/11/2018, e pela IN CGU n. 9 de 24/03/2020, revogadas recentemente pela Portaria Normativa CGU n. 27/2022, que incorporou seu conteúdo nos art. 106 a 112, tem-se o esforço do Órgão Central do SISCOR em normatizar o uso de ferramentas tecnológicas, em especial a videoconferência, na realização de atos de comunicação durante a instrução de processos correccionais pelo Poder Executivo Federal, visando assegurar os direitos ao contraditório e à ampla defesa. Com a disseminação do trabalho remoto, especialmente durante a pandemia iniciada em 2020, diversos cursos e treinamentos *online* foram promovidos a fim de dar, para além da celeridade desejada, solução de continuidade aos processos em andamento ou instrução dos a serem instaurados.

Ao abordar os limites à admissão de escusas da administração, em sua obra *Prescrição Disciplinar*, Costa (2006, p. 178) assim caracteriza o que denomina *estratagemas*:

[...] o deslocamento artificioso do termo inicial da contagem do prazo da prescrição e o multifário enquadramento do ilícito disciplinar:
 O primeiro [...] consiste em deslocar arbitrariamente o momento do conhecimento dos indícios do fato para data distinta. Isso, obviamente, para aparentar a não incidência da norma de prescrição. Esse é o ardil mais utilizado pela administração, e, também, o mais aceito pelos nossos juízes. Já a outra mentira artificiosa, não podendo tergiversar a verdadeira data do início do prazo prescricional, consiste em fazer o enquadramento da conduta do servidor acusado em vários dispositivos do regulamento. Tal embuste assegura que o fato, havendo sido prescrito por um desses dispositivos, não terá sido pelos outros. Ocorre muito esse ardil para forçar o entendimento de que a falta disciplinar, também prevista como crime, rege-se pelo prazo da prescrição penal, nos termos do art. 142, §2º, da Lei nº 8.112/90.

A se configurar omissão, Costa (2006, p. 177) alerta para as potenciais conseqüências de se deixar extinguir a pretensão punitiva:

O descaso da autoridade administrativa, nesses casos, deixando esvair o prazo configurador da prescrição, muito longe de ser escusável, merece o reproche dos artigos 319 (*prevaricação*) e 320 (*condescendência criminosa*) do Código Penal. [Grifos no original]

A esse respeito, o autor complementa (COSTA, 2006, p. 182):

[...] a omissão da administração (que faz disparar o início da contagem do prazo da prescrição disciplinar) não somente se caracteriza a partir da efetiva ciência dos indícios da irregularidade disciplinar pela autoridade instauradora do processo. Isso ocorre, também, quando os indícios da ocorrência cheguem ao conhecimento de qualquer servidor lotado na repartição hospedeira da irregularidade.
 Daí a razão da exigência do preceito esculpido no art. 320 do Código Penal: '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' (Condescendência criminosa).

Contudo, há que se verificar em que condições incidiu a prescrição. Tratando-se da modalidade intercorrente, por excesso de prorrogações no âmbito do inquérito, ou se já na fase de julgamento, a apuração de responsabilidade deve extrapolar a pessoa da autoridade competente para instauração.

A fim de tratar dos desdobramentos de se enquadrar fatos semelhantes a esse em crime, especificamente acerca dos prazos prescricionais cabíveis para aplicação de penalidades a servidores e autoridades, a depender da gravidade das condutas, modelou-se o conteúdo do próximo Capítulo.

4 INCIDÊNCIA DA LEI PENAL NOS PRAZOS DE PRESCRIÇÃO DISCIPLINARES

O parágrafo 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990 aponta que “[o]s prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime”.

Este Capítulo, partindo da previsão legal e dos entendimentos acerca da matéria, trata da aplicabilidade dos prazos previstos no Código Penal, Decreto-Lei n. 2.848/1940, do enquadramento de ilícitos disciplinares em crime e de seus impactos nos prazos prescricionais disciplinares.

4.1 PRESCRIÇÃO NA LEGISLAÇÃO PENAL

O Código Penal, especificamente no que rege aos prazos para responsabilização disciplinar, distingue a prescrição conforme sua incidência tenha se dado antes ou depois do trânsito em julgado da sentença final condenatória.

Prescrição antes de transitar em julgado a sentença

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no §1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:

I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze;

II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze;

III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito;

IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;

V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;

VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a 1 (um) ano.

Conforme Curvelo⁵⁴ (2011), trata-se da *prescrição em abstrato*, dado que situada em parâmetros mínimos e máximos de pena abstrata a ser definida em juízo a partir de eventuais circunstâncias agravantes ou atenuantes. Nesse sentido, o STJ formulou a seguinte tese⁵⁵:

2) Quando o fato objeto da ação punitiva da administração também constituir crime e enquanto não houver sentença penal condenatória transitada em julgado, a prescrição do poder disciplinar rege-se pelo prazo previsto na lei penal para pena cominada em abstrato.

⁵⁴ O autor elencava, ainda, a prescrição da pretensão punitiva retroativa, a qual foi extinta pela Lei n. 12.234/2010 (CURVELO, 2011, p. 119).

⁵⁵ STJ. **Jurisprudência em Teses**, Edição n. 5, Direito Administrativo Disciplinar II, Brasília, 11 dez. 2013.

Quanto a esta prescrição em abstrato, Araújo (s.d., p. 110) salienta que “[...] o que prescreve não é ‘a falta’, e muito menos a pena a ser aplicada (que, juridicamente, ainda não existe), mas a punibilidade do autor para aquele fato praticado”.

Para as penas em abstrato, para as penas máximas cominadas ao tipo penal, valem os prazos do art. 109. Os prazos começam a correr a partir das ocasiões elencadas no art. 111 do Código Penal:

Termo inicial da prescrição antes de transitar em julgado a sentença final

Art. 111 - A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, começa a correr:

I - do dia em que o crime se consumou;

II - no caso de tentativa, do dia em que cessou a atividade criminosa;

III - nos crimes permanentes, do dia em que cessou a permanência;

IV - nos de bigamia e nos de falsificação ou alteração de assentamento do registro civil, da data em que o fato se tornou conhecido;

V - nos crimes contra a dignidade sexual ou que envolvam violência contra a criança e o adolescente, previstos neste Código ou em legislação especial, da data em que a vítima completar 18 (dezoito) anos, salvo se a esse tempo já houver sido proposta a ação penal.

Por outro lado, a se considerar a pena dimensionada ao caso concreto a partir da apreciação das circunstâncias agravantes e atenuantes pelo juízo, o STJ formulou a seguinte tese⁵⁶:

10) O prazo da prescrição no âmbito administrativo disciplinar, havendo sentença penal condenatória, deve ser computado pela pena em concreto aplicada na esfera penal.

A esse prazo, Curvelo⁵⁷ (2011) denomina *prescrição intercorrente* ou *subsequente*, a qual é especificada no art. 110 do Código Penal.

Prescrição depois de transitar em julgado sentença final condenatória

Art. 110. A prescrição depois de transitar em julgado a sentença condenatória regula-se pela pena aplicada e verifica-se nos prazos fixados no artigo anterior, os quais se aumentam de um terço, se o condenado é reincidente.

§1º A prescrição, depois da sentença condenatória com trânsito em julgado para a acusação ou depois de improvido seu recurso, regula-se pela pena

⁵⁶ STJ. Jurisprudência em Teses, Edição n. 1, Direito Administrativo Disciplinar I, Brasília, 13 nov. 2013. Julgados: RMS 32285/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/11/2011, DJe 17/11/2011; MS 14320/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 28/04/2010, DJe 14/05/2010; MS 10078/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 24/08/2005, DJe 26/09/2005; REsp 1243282/SP (decisão monocrática), Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 03/05/2011, DJe 19/05/2011.

⁵⁷ O autor elencava, ainda, a prescrição da pretensão punitiva retroativa, a qual foi extinta pela Lei 12.234/2010. (CURVELO, 2011)

aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa.

Por sua vez, o art. 110 regula a prescrição intercorrente valendo-se dos prazos fixados no art. 109. Esta modalidade “[...] incide entre a data da última interrupção e o trânsito em julgado da sentença condenatória. Tem como finalidade dar mais celeridade à intimação do réu da sentença condenatória e promover o julgamento mais rápido dos recursos”. (CURVELO, 2011, p. 121)

Como termo inicial do prazo prescricional correspondente, o art. 112 estipula:

Termo inicial da prescrição após a sentença condenatória irrecorrível

Art. 112 - No caso do art. 110 deste Código, a prescrição começa a correr:
I - do dia em que transita em julgado a sentença condenatória, para a acusação, ou a que revoga a suspensão condicional da pena ou o livramento condicional;
II - do dia em que se interrompe a execução, salvo quando o tempo da interrupção deva computar-se na pena.

O curso prescricional está, contudo, submetido às causas suspensivas, expostas no art. 116, e interruptivas, dadas pelo art. 117 do Código Penal.

Quanto à contagem dos prazos a partir da interrupção, Araújo (s.d., p. 110), conclui que:

Assim, na prática, a prescrição é **interrompida e recomeça**, portanto, a fluir o respectivo prazo a partir da **data da portaria inicial** de instauração do procedimento administrativo disciplinar, aplicando-se, conforme o caso, os incisos I a VI do artigo 109 do Código Penal, para os ilícitos administrativos que, ao mesmo tempo, encontram enquadramento como infração penal. Embora possa até ser criticável essa sistemática de fixação de termo inicial da prescrição, a verdade é que as decisões judiciais (como, p. ex., o RE 78.949-Sp, STF, em *RDA* 128:232) são favoráveis a esse posicionamento, o que tem ocasionado decisões administrativas e mesmo judiciais pelo não reconhecimento da prescrição interna (prescrição "administrativa") em casos nos quais, na correspondente infração penal, o réu teve sua punibilidade extinta por prescrição, considerada *in concreto*. [Grifos no original]

A lei penal prevê ainda, em seu art. 115, a redução dos prazos de prescrição à metade para o agente que era, ao tempo do crime, menor de 21 (vinte e um) anos, ou, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos, sem equivalente possibilidade no Regime Disciplinar sob estudo.

4.2 DA PRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIA PERSECUÇÃO PENAL

O Estatuto vigente, ao tempo em que replicou no parágrafo 1º de seu art. 142 a Formulação n. 76 do DASP, transcrita anteriormente, em seu parágrafo 2º remeteu

a definição dos prazos prescricionais para infrações disciplinares capituladas como crime à lei penal.

De modo a elucidar sobre a necessidade de se ter, para tanto, inquérito ou ação penal, a CGU editou em 19 de outubro de 2011, o Enunciado CGU n. 5⁵⁸, publicado no DOU em 24 de outubro de 2011:

Enunciado CGU n. 5

PRESCRIÇÃO DISCIPLINAR. CRIME. PERSECUÇÃO PENAL.

Para aplicação de prazo prescricional, nos moldes do § 2º do art. 142 da lei 8.112/90, não é necessário o início da persecução penal.

Esse enunciado vigeu até 17 de maio de 2019, data de publicação da Portaria n. 1.598⁵⁹, de 9 de maio de 2019, pela qual foi cancelado por conta da edição do Parecer Vinculante AGU n. AM-02, de 9 de abril de 2019, publicado em 12 de abril de 2019.

Parecer Vinculante AGU n. AM-02

ADMINISTRATIVO. MATÉRIA DISCIPLINAR. ABANDONO DE CARGO. AUSÊNCIA DE APURAÇÃO PENAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

I - O prazo para a Administração apurar eventual prática de abandono de cargo é de 5 anos, caso não tenha havido apuração na esfera penal.

II - A utilização do prazo prescricional penal na esfera administrativa deve ser feita de forma reservada, restringindo-se aos casos em que já tenha sido deflagrada a atuação dos órgãos criminais competentes.

III - Deve-se ter a superação (*overruling*) das razões de decidir (*ratio decidendi*) sufragadas nos pareceres Pareceres GM 007 e GQ-144, com eficácia prospectiva, com base nas recentes decisões judiciais do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria.

Por este, estabeleceu-se a toda a Administração Pública Federal que, em caso de inexistência de persecução penal para o equivalente tipo penal (art. 323) ao abandono de cargo, aplicar-se-ia o prazo da prescrição administrativa indicada no art. 142, inciso I, da Lei n. 8.112/1990.

Na mesma ocasião, a AGU emitiu o Parecer Vinculante AGU n. AM-03, pelo qual impôs a necessidade de persecução penal prévia à utilização dos prazos prescricionais penais previstos no art. 109 do Código Penal para as infrações disciplinares também capituladas como crime.

⁵⁸ Enunciado CGU n. 5, de 19 de outubro de 2011, publicado no DOU em 24 de outubro de 2011, Seção I, p. 6.

⁵⁹ Portaria n. 1.598, de 9 de maio de 2019, publicada no DOU em 17 de maio de 2019, Seção 1, p. 127.

Parecer Vinculante AGU n. AM-03

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO DA AÇÃO DISCIPLINAR. INCIDÊNCIA DO §2º DO ART. 142, DA LEI Nº 8.112, DE 1990, NAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARES. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE APURAÇÃO DA MESMA CONDUTA DO INDICIADO NA ESFERA CRIMINAL.

1. Incide a regra do art. 142, §2º, da Lei nº 8.112, de 1990, somente nas hipóteses em que as infrações administrativas cometidas pelo servidor público também sejam ou tenham sido objeto de inquérito policial ou ação penal.
2. Necessidade de revisão do Parecer AGU nº GQ-164, publicado no DOU de 28.09.98, diante da jurisprudência predominante perante o Superior Tribunal de Justiça.
3. Nesse sentido, consoante já afirmava a extinta Consultoria-Geral da República em reiterados pareceres e ratificado por esta Instituição por meio do Parecer AGU nº GQ-10, publicado no DOU de 01.11.93 - a "orientação administrativa não há que estar em conflito com a jurisprudência dos Tribunais em questão de direito", por essa razão o Parecer AGU nº GQ-164, DOU de 28.09.98, deve ser revisto.
4. Portanto, deve-se ter a superação (*overruling*) das razões de decidir (*ratio decidendi*) sufragadas no Parecer AGU nº GQ-164, com eficácia prospectiva, conforme vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça.

A título de exemplificação, tem-se o Mandado de Segurança n. 20.857/DF⁶⁰, de 2019, pelo qual o Min. Relator Napoleão Nunes Maia Filho, vencido em seu voto, relembrou que “[...] também é entendimento desta Corte Superior, o de que a aplicação do prazo previsto na lei penal exige a demonstração da existência de apuração criminal da conduta do Servidor”. Entretanto, por maioria, denegou-se a segurança, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRAZO. PRESCRIÇÃO. LEI PENAL. APLICAÇÃO ÀS INFRAÇÕES DISCIPLINARES TAMBÉM CAPITULADAS COMO CRIME. ART. 142, §2º, DA LEI N. 8.112/1990. EXISTÊNCIA DE APURAÇÃO CRIMINAL. DESNECESSIDADE. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E PENAL. PRECEDENTES DO STF. SEDIMENTAÇÃO DO NOVO ENTENDIMENTO DA PRIMEIRA SEÇÃO SOBRE A MATÉRIA. PRESCRIÇÃO AFASTADA NO CASO CONCRETO. WRIT DENEGADO NO PONTO DEBATIDO.

[...]

3. Ocorre que, em precedente recente (EDv nos EREsp 1.656.383-SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. em 27/6/2018, DJe 5/9/2018), a **Primeira Seção superou seu posicionamento anterior sobre o tema**, passando a entender que, diante da rigorosa **independência das esferas administrativa e criminal, não se pode entender que a existência de apuração criminal é pré-requisito para a utilização do prazo prescricional penal**.

4. Não se pode olvidar, a propósito, o entendimento unânime do Plenário do **STF** no MS 23.242-SP (Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 10/4/2002) e no MS 24.013-DF (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 31/3/2005), de que as **instâncias administrativa e penal são independentes**, sendo irrelevante, para a aplicação do prazo prescricional previsto para o crime, que tenha ou

⁶⁰ STJ. MS n. 20.857/DF, Rel. para Acórdão Min. Og Fernandes, S1-Primeira Seção, STJ. Julgado 22/05/2019. DJe 12/06/2019.

não sido concluído o inquérito policial ou a ação penal a respeito dos fatos ocorridos.

5. Tal posição da Suprema Corte corrobora o **entendimento atual da Primeira Seção do STJ** sobre a matéria, pois, diante da independência entre as instâncias administrativa e criminal, fica dispensada a demonstração da existência da apuração criminal da conduta do servidor para fins da aplicação do prazo prescricional penal.

6. Ou seja, **tanto para o STF quanto para o STJ, para que seja aplicável o art. 142, §2º da Lei n. 8.112/1990, não é necessário demonstrar a existência da apuração criminal da conduta do servidor.**

Isso porque o lapso prescricional não pode variar ao talante da existência ou não de apuração criminal, justamente pelo fato de a prescrição estar relacionada à segurança jurídica. Assim, o critério para fixação do prazo prescricional deve ser o mais objetivo possível - justamente o previsto no dispositivo legal referido -, e não oscilar de forma a gerar instabilidade e insegurança jurídica para todo o sistema. [...]

10. Mandado de segurança denegado no ponto debatido, com o afastamento da prejudicial de prescrição, devendo os autos retornarem ao Relator para apreciação dos demais pontos de mérito. [Grifou-se!]

A doutrina especializada discorda, porém, desse entendimento.

Carvalho⁶¹ (2021, p. 1716) defende que somente “[...] quando houver ação penal em curso contra o servidor por prática de crime contra a Administração Pública” pode esta lançar mão dos prazos prescricionais disciplinares.

Em julgado recente, diametralmente oposto, representativo desse novo posicionamento do STJ é o Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança n. 58.488/BA⁶²:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CIÊNCIA DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA COMPETENTE. PENALIDADE DE DEMISSÃO. PROPORCIONALIDADE. HISTÓRICO DA DEMANDA.

[...]

TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO

[...]

5. "A teor da jurisprudência desta Corte, **o termo inicial da prescrição para apuração do cometimento de infração disciplinar é a data do conhecimento do fato pela autoridade competente** para instaurar o Processo Administrativo Disciplinar e não da ciência da infração por qualquer servidor público" (AgInt no REsp 594.385/PE, Relator Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28.8.2019). No mesmo sentido: AgInt nos EDcl no AgInt nos EDcl no MS 23.582/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, DJe 4/6/2019; AgInt no MS 23.565/DF, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 30/4/2019; AgInt no RMS 45.235/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 15/2/2019; MS 21.669/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 09/10/2017.

⁶¹ O autor, ainda que em edição revista, atualizada e aumentada em 2021 de seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância, referencia sua discordância quanto ao teor do Enunciado CGU n. 5, vigente entre 24/10/2011 e 17/05/2019.

⁶² STJ. AgInt no RMS n. 58.488/BA, Rel. Min. Herman Benjamin, T2-Segunda Turma. Julgado 15/09/2020, DJe 02/10/2020.

[...]

REGULAÇÃO DA PRESCRIÇÃO PELA LEI PENAL

8. A Primeira Seção firmou o entendimento de que, "**para que seja aplicável o art. 142, §2º da Lei n. 8.112/1990, não é necessário demonstrar a existência da apuração criminal da conduta do servidor**" (MS 20.857/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Min. Og Fernandes, DJe 12.6.2019).

9. O que desse precedente se extrai é que **a lei penal regula os prazos de prescrição independentemente de apuração criminal, mas não, como pretendem os agravantes, o termo inicial de contagem para a instauração do PAD.**

[...]

11. Da mesma forma que se entende em relação à Lei 8.112/1990, **o §2º do art. 203 da Lei Estadual 6.677/1994, ao estabelecer que "Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime", está apenas definindo o lapso do tempo prescricional, mas não o seu início, que permanece sendo a data em que a autoridade competente tomou ciência do fato.**

[...]

CONCLUSÃO 16. Agravos Internos não providos. [Grifou-se!]

Por derradeiro, após tal decisão, tanto o Parecer Vinculante AGU n. AM-02, quanto o Parecer Vinculante AGU n. AM-03, foram revogados pelo Parecer Vinculante AGU n. JL-06⁶³, de 10 de novembro de 2020, publicado no DOU em 13 de novembro de 2020, o qual tratou de nova interpretação do contido no parágrafo 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990 pela AGU, a partir das mudanças de entendimento do STJ e do posicionamento do STF em decisões reiteradas nos últimos anos.

Parecer Vinculante AGU n. JL-06

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. PRAZO. INFRAÇÕES DISCIPLINARES TAMBÉM CAPITULADAS COMO CRIME. INTERPRETAÇÃO DO ART. 142, §2º, DA LEI N.º 8.112/90. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E PENAL. PRESCINDIBILIDADE DE INQUÉRITO POLICIAL OU AÇÃO PENAL. NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO DOS PARECERES Nº AM-02 E AM-03.

I - A aplicação do §2º do art. 142 da Lei n.º 8.112/90 prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, ou seja, a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para fundamentar a utilização dos prazos prescricionais penais.

II - Os posicionamentos constantes dos Pareceres nº AM-02 e AM-03 devem ser superados.

Por sua vez, a Portaria Normativa CGU n. 27/2022 incorporou, no caput de seu art. 128, o texto do parágrafo 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990, c/c o entendimento firmado pelo Parecer AGU Vinculante JL-06:

⁶³ Parecer Vinculante n. JL-06, de 10 de novembro de 2020, publicado no DOU em 13 de novembro de 2020.

Art. 128. Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime nos termos do §2º do art. 142 da Lei nº 8.112, de 1990, **independentemente da existência de persecução penal** [...]. [Grifou-se!]

Com isso, concluiu tal parecer ser desnecessária a existência de inquérito policial ou ação penal para aplicação dos prazos prescricionais criminais em processos administrativos acusatórios para infrações administrativas também capituladas como crime. Ressalve-se, contudo, a existência de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria, conforme art. 126 da Lei n. 8.112/1990.

4.3 DO ENQUADRAMENTO DAS CONDUTAS

Como já observado, a depender da natureza e da gravidade das infrações, bem como de seus resultados, os servidores podem ser responsabilizados civil, penal e administrativamente. Afora a autonomia e independência entre estas, por vezes há influência de uma sobre a outra, a exemplo da predominância de sentença penal absolutória transitada em julgado que negue a existência do fato ou sua autoria.

Muitas vezes, a atividade correcional se depara com fatos que podem ser enquadrados em mais de um “tipo”. Curvelo e Krüger (2013, p. 73) destacam que “[...] o primeiro e mais básico obstáculo que se coloca ao intérprete do parágrafo 2º do art. 142 do Estatuto dos servidores federais é justamente a determinação da similitude entre o ilícito tipificado na legislação administrativa e o crime descrito no tipo penal”.

Para que o Estado possa exercer seu *ius puniendi*, Nassar (2009) resume a ordem em que deva se dar, começando pelo ilícito (como conduta diversa da permitida em lei), como pressuposto da sanção especificada previamente, e a busca pela reparação, a qual, não ocorrendo por inércia do poder público no prazo previsto, pressupõe a incidência da prescrição, estabilizadora da relação jurídica.

Inserido pelo legislador como conduta inaugural dentre as passíveis de demissão, excluindo qualquer possibilidade de atuação discricionária da autoridade julgadora competente para tanto, o inciso I do art. 132 da Lei n. 8.112/1990 demanda que seu enquadramento se revista de detida observância aos princípios da legalidade e do devido processo legal.

Carvalho Filho (2011, p. 66) lembra que, enquanto no Direito Penal as condutas e respectivas sanções estão descritas em tipos penais, referido como “sistema da rígida tipicidade”, no Direito Administrativo Disciplinar o legislador apenas enumerou deveres e obrigações funcionais, sem uni-las às respectivas sanções.

No que diz respeito a essa distinção, Nassar (2009, p. 133) esclarece que:

O ilícito administrativo redonda em responsabilidade administrativa que não se encontra na órbita do Direito Penal. A aplicação das penas administrativas é sempre feita por autoridade administrativa, em virtude de infração a dispositivo expreso estatutário ou normas administrativas.

No Direito Administrativo, para caracterizar as distinções entre o ilícito penal e o administrativo, bem como as esferas de responsabilização civil, penal e administrativa, Curvelo (2011, p. 207) destaca, da doutrina de Edmir Netto de Araújo (2005), quatro hipóteses possíveis de ocorrência de ilícitos administrativos:

a) *ilícito penal administrativo puro* (disciplinar) - atenta contra os princípios da hierarquia e subordinação, sem, entretanto, caracterizar qualquer infração penal;

b) *ilícito administrativo puro funcional* (ou não disciplinar) - fere a boa ordem do serviço público, não envolvendo matéria referente à hierarquia ou relação de subordinação;

c) *ilícito administrativo criminal disciplinar* - envolve comportamento relacionado à hierarquia, mas também tipificado na lei penal;

d) *ilícito administrativo criminal funcional* (ou não disciplinar) - tipificado como crime, não constitui infração que atenta contra a hierarquia.

Em complemento a essa distinção, Nassar (2009, p. 133) traz:

O evento que consubstancia a infração é apreciado, primeiramente, na esfera administrativa e posteriormente, se for o caso, na esfera penal. O **ilícito administrativo puro se exaure na esfera do Poder Executivo**. Se se tratar, porém, de **ilícito administrativo que configure também crime**, esse transcende do campo do Executivo para **inserir-se no campo do Direito Penal**, por ameaçar toda a coletividade.

O **ilícito penal administrativo** é um fato ilícito, capitulado nas leis penais e nas leis administrativas. É um crime, um delito, por vezes uma contravenção, ou, de um modo mais genérico, ilícito ou infração que, ao mesmo tempo, afeta a sociedade e afeta a Administração. [Grifou-se!]

Quanto ao ilícito administrativo puro, entretanto, a autora (NASSAR, 2009, p. 134) tem outro entendimento, considerando que “[...] configura falta funcional, falta disciplinar, quebra do dever funcional, desrespeito à hierarquia, perturbação ao serviço público”.

Quanto à prescrição, Araújo (s.d., p. 106), esclarece que “[...] apenas a infração administrativa penal recebe, em matéria de prescrição, tratamento especial, pois a punibilidade da falta tipificada *como crime*, segundo os diplomas estatutários, prescreve juntamente com ele”.

Nesse mesmo entendimento, apesar da independência entre as instâncias, Curvelo (2011, p. 212) demonstra que, a exemplo da sentença absolutória transitada em julgado pela inexistência do fato ou negativa de autoria, “[...] a incidência da prescrição penal no processo disciplinar, quando a infração administrativa constituir, ao mesmo tempo, infração penal”, transcende a “neutralidade” entre as esferas. Para o autor, os critérios a serem utilizados pela autoridade administrativa devem, nesses casos, se aproximar mais dos preceitos penais do que dos administrativos, a fim de prevenir danos nessa esfera.

Nesse sentido, cabe à autoridade julgadora, subsidiada por recomendação das comissões processantes e, também, por prévia submissão da questão à consultoria jurídica, decidir pelo enquadramento das condutas ilícitas, aos quais, sopesadas as agravantes e atenuantes e eventual reincidência, corresponde a pena legal suficiente a reprimir a conduta mais gravosa.

No âmbito desse regramento disciplinar, o inciso I do art. 132 direciona à penalidade de demissão os casos capitulados como crimes contra a Administração Pública. Diante de tal incidência, o Manual de PAD da CGU (2022, p. 194) aponta que o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão, pela natureza “gravíssima” da infração, não poderá retornar ao serviço público federal, conforme dispõe o parágrafo único do art. 137. Todavia, há necessidade de fazer constar na sentença, a transitar em julgado. Por essa restrição, a recomendação da CGU é de que se evite tal capitulação a fim de evitar o sobrestamento do processo até a sentença definitiva.

Remetendo-se ao Código Penal, os crimes contra a Administração Pública estão tipificados entre os art. 312 e 326 e, mais recentemente, com a inclusão dada pela Lei n. 14.133/2021, os art. 337-E a 337-O, que tratam de crimes em licitações e contratos administrativos.

Para além da incidência destas infrações como crimes praticados por servidores públicos no exercício de suas atribuições, porém, inserem-se os que afrontam a ordem tributária (art. 3º da Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990), os de abuso de autoridade (Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, revogada pela Lei

n. 13.896, de 5 de setembro de 2019), e os crimes ambientais (alínea “r” do art. 15 e art. 66 a 69-A da Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998).

Acerca do enquadramento das condutas e de seus efeitos na duração do processo, Curvelo (2011, p. 215) apresenta o problema

[...] quem normalmente exerce o juízo de similitude entre as condutas é a autoridade administrativa, dado que o processo disciplinar naturalmente correrá com maior celeridade que o processo judicial. No entanto, tendo em vista as especificidades de nosso regime jurídico-administrativo, ainda que tardiamente, prevalecerá o juízo a ser exercido no processo judicial, pelo menos deveria ser assim.

Por sua vez, Antônio Carlos Alencar Carvalho (2021) considera ser cabível o enquadramento para fins de aplicação dos prazos prescricionais penais aos procedimentos disciplinares somente quando o ilícito estiver tipificado tanto no Código Penal, quanto na Lei n. 8.112/1990. No caso, afora os crimes ambientais e de abuso de autoridade, os crimes comuns não poderiam, para o autor, motivar o uso dos prazos previstos na lei penal.

4.4 APLICABILIDADE DA LEI PENAL AOS PRAZOS PRESCRICIONAIS DISCIPLINARES

A utilização dos prazos previstos no Código Penal aos ilícitos administrativos penais tem inspirado, ao longo dos anos, divergentes entendimentos e revisões, seja pela doutrina, seja pela jurisprudência. Por vezes, servem de subsídio a decisões emanadas pelo Poder Executivo Federal que visam normatizar o que a lei silencia.

Ao tratar da prescrição para punibilidade de ilícitos disciplinares capitulados como crimes, Curvelo e Krüger (2013) observam que o entendimento consolidado pela doutrina apontava pelo afastamento total dos prazos previstos na Lei n. 8.112/1990, inclusive quanto ao marco inicial. Portanto, para os autores (CURVELO e KRÜGER, 2013, p. 77-78), “[...] a prescrição seria contada ‘a partir do fato’, tenha ou não a autoridade administrativa tido conhecimento do fato, podendo a Administração aplicar essa regra independentemente de reconhecimento judicial da prescrição”.

Ainda que outro seja o entendimento jurisprudencial pela aplicação restrita dos prazos penais apenas pela sua extensão, não pela definição do termo inicial, tampouco pelas causas de interrupção e suspensão, para Curvelo e Krüger (2013), assim como para Nassar (2009), seria paradoxal o servidor ter prescrita a

punibilidade de eventual conduta na esfera penal e permanecer sob jugo disciplinar perante a possibilidade de demissão.

Antes de adentrar na definição do marco inicial a ser considerado para fins de contagem dos prazos prescricionais quando do enquadramento dos ilícitos disciplinares em crime, imprescindível anotar o atual entendimento acerca da exigência de haver apuração penal prévia.

O Parecer Vinculante AGU n. JL-06, datado anteriormente, tratou de nova interpretação do parágrafo 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990 pela AGU a partir das mudanças de entendimento do STJ e do posicionamento do STF em decisões reiteradas nos últimos anos.

Ainda que sem referência direta quanto aos termos iniciais para contagem dos prazos prescricionais respectivos, mantém-se nessa senda a orientação do Órgão Central de Correição emanada em seus cursos e canais de divulgação de material informativo, a exemplo do “Perguntas Frequentes”:

No que atine à forma de contagem do prazo prescricional, em nada se altera o conceito de que o termo inicial se dá com o conhecimento do fato por parte da Administração. Não se cogita aplicar a data do cometimento do fato como marco inicial para a contagem.

[...]

O termo inicial da prescrição em atos praticados por servidor que também configure crime permanecerá sendo a data de ciência da autoridade instauradora ou o termo inicial começará a correr no dia em que o crime se consumou?

O prazo de prescrição a ser considerado na hipótese será o previsto para o respectivo crime no Código Penal (cf. art. 109), contudo, inicia-se na esfera administrativa não na data em que o fato ocorreu, mas sim com o conhecimento da autoridade competente para dar início à persecução disciplinar, conforme disposto no art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90 (data em que o fato se tornou conhecido). [Grifo no original]

Todavia, a se notar que o Parecer Vinculante AGU n. JL-06 não trouxe regras de transição, tampouco marco temporal para sua aplicação, órgãos setoriais⁶⁴ do SISCOR apresentaram questionamentos sobre os efeitos do referido parecer.

Em resposta, após remessa à Coordenação-Geral de Matéria de Controle e Sanção (CONJUR/CGU) e à Câmara Nacional de Procedimentos Administrativos Disciplinares (CNPAD/CGU/AGU), a Consultoria-Geral da União aprovou, em 29 de

⁶⁴ A orientação partiu de consulta da Corregedoria da FUNAI. Ressalte-se que esse órgão setorial procedeu a nova consulta, desta feita atendida pela CGUNE/CRG/CGU por meio da Nota Técnica n. 726/2022/CGUNE/CRG, de 08/04/2022, aprovada pelo Corregedor-Geral da União em 12/04/2022.

novembro de 2022, a Nota n. 36/2022/DECOR/CGU/AGU⁶⁵, de 24 de agosto de 2022, nesses termos:

- a) o Parecer n.º JL-06 deve ser aplicado aos fatos conhecidos pelas autoridades competentes para instaurar o processo disciplinar a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União;
- b) o Parecer n.º JL-06 não alcança os casos já julgados; e
- c) nos casos pendentes de julgamento cuja ciência ocorreu na vigência do Parecer n.º AM-03, o Parecer n.º JL-06 só pode produzir efeitos quando o novo entendimento beneficiar o acusado.

Destaca-se inicialmente, do trecho transcrito da manifestação da CNPAD/CGU/AGU na referida Nota, a referência ao Parecer Vinculante GMF n. 03/2016, de 19 de dezembro de 2016, publicado em 11 de janeiro de 2017, fundamentado no Parecer Vinculante AGU n. 005/2016/CGU/AGU. Por meio daquele, vedou-se à Administração Pública Federal a anotação de penalidades prescritas nos assentamentos funcionais, por conta da inconstitucionalidade do art. 170 da Lei n. 8.112/1990, declarada pelo STF no Mandado de Segurança n. 23.262/DF, tendo em vista a garantia constitucional de presunção de inocência e a extinção da punibilidade pela prescrição.

No entanto, de forma a bem sintetizar a fundamentação pela prescindibilidade de perseguição penal para apropriação dos prazos penais pela Administração Pública em sede disciplinar, valeu-se o órgão consultivo jurídico do respeito aos princípios da irretroatividade das decisões administrativas em prejuízo do administrado, da isonomia e da segurança jurídica.

Ao abordar a incidência da prescrição penal no processo administrativo disciplinar e na ação de improbidade administrativa, Curvelo & Krüger (2013, p. 66) constata que:

A aplicação do correto prazo prescricional é imprescindível para a manutenção da segurança e ordem jurídicas; contudo, é matéria que suscita reiteradamente pronunciamentos doutrinários e jurisprudenciais divergentes, mormente ante algumas incongruências e omissões legislativas, a ensejar melhor análise.

Em se tratando da prescrição para pena em abstrato, Araújo (s.d., p. 108) afirma que:

⁶⁵ Acordada pelo DESPACHO n. 00398/2022/DECOR/CGU/AGU, de 26/08/2022, aprovada pelo DESPACHO n. 00402/2022/DECOR/CGU/AGU, de 29/08/2022, aprovados pelo DESPACHO n. 00518/2022/GAB/CGU/AGU, de 30/08/2022, aprovados pelo DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 372, de 29/11/2022.

[...] pouco importa que o inquérito policial pelos mesmos fatos tenha sido aceito ou arquivado, que tenha havido denúncia pelo Ministério Público, aceita pelo juiz, que tenha prosseguido a ação penal e que esta tenha sido decidida com condenação ou absolvição (exceto, é claro, quando a sentença reconhece expressamente a inexistência do fato, nega a autoria ou admite excludente de criminalidade). Na verdade, é até mesmo irrelevante que tenha sido instaurado inquérito policial.

O Manual de PAD da CGU (2022, p. 328) aponta que a abrangência dos prazos penais aos procedimentos disciplinares está adstrita aos prazos estabelecidos no art. 109 do Código Penal, exceção às raras ocasiões em que já se disponha de sentença transitada em julgado acerca do crime correspondente à infração disciplinar.

É relevante notar que o §2º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 determina somente a aplicação do prazo prescricional penal para os ilícitos administrativos que também se amoldarem aos tipos criminais previstos na respectiva legislação. Deste modo, todas as regras debatidas anteriormente acerca do início do prazo prescricional, bem como da interrupção e suspensão daquele lapso continuam a valer, consoante jurisprudência pacífica. Ou seja, utilizam-se os prazos prescricionais previstos no art. 109 do Código Penal, mas ainda serão observadas as disposições legais lapidadas nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 142 da Lei nº 8.112/90.

Na mesma linha, o canal “Perguntas Frequentes” da CGU esclarece:

Quando aplicada a prescrição penal, o marco interruptivo de 140 dias é aplicado também quando da instauração do processo disciplinar?

Sim. A instauração do procedimento disciplinar acusatório interrompe a prescrição, inclusive a prescrição penal quando aplicável, conforme §§ 2º e 3º do art. 142 da Lei nº 8.112/90. [Grifo no original]

Nesse sentido, Carvalho (2021, p. 1722) afirma que:

As hipóteses de interrupção da lei penal não se aplicam na esfera do Direito Administrativo Disciplinar, o que se aplicam são apenas os prazos da legislação criminal.

[...] apesar de a infração disciplinar também constituir crime e ter seus prazos prescricionais administrativos estipulados pelo Código Penal, a instauração do processo administrativo disciplinar terá o condão de interromper o fluxo do prazo prescricional até o prazo para a sua conclusão.

Um caso representativo dessa ocorrência se dá com a apuração do ilícito abandono de cargo, configurado na “[...] ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos”, conforme art. 138 da Lei n. 8.112/1990.

Por se tratar de “infração grave”, nos termo do Manual de PAD da CGU (2022, p. 194), inserta no inciso II do art. 132 da legislação referida, tem como penalidade a demissão, o que remete ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos a

contar do 31º dia, de acordo com o Parecer n. GMF-6, vinculante, aprovado em 18 de setembro de 2017:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MATÉRIA DISCIPLINAR. ANALOGIA COM O DIREITO PENAL. ABANDONO DE CARGO. NATUREZA PERMANENTE. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CESSAÇÃO DA PERMANÊNCIA.

I - As condutas que são objeto de persecução na esfera administrativa poderão, ante a omissão legislativa administrativa, por analogia e conforme avaliação do caso concreto, obedecer aos mesmos critérios do direito criminal, inclusive quanto a natureza jurídica das infrações e suas implicações quanto à contagem do prazo prescricional.

II - A vontade do agente incide diretamente não apenas para a configuração do abandono de cargo, mas também para a situação de permanência que produz efeitos jurídicos, restando caracterizada, portanto, a prorrogação de sua base consumativa.

[...]

20. Desta forma, caberá ao Estado não apenas constatar (*elemento objetivo*) a ausência pelo prazo trintenário, mas, também, a intenção de se ausentar (*elemento subjetivo*), a qual pode ocorrer por dolo direto ou eventual, isto é, quando o servidor deseja ausentar-se ou, não desejando, assume o risco de produzir o mesmo resultado.

[...]

22. Impende salientar que, por óbvio, a demonstração da intencionalidade do servidor em abandonar o cargo não necessita ser de forma expressa, por meio de uma declaração com firma reconhecida em cartório, atestando que ele tem o “*animus abandonandi*”, mas deve ser configurada pelas circunstâncias do caso, notadamente por intermédio da apuração e constatação de posturas incompatíveis do servidor público com o dever de exercer o seu labor funcional.

[...]

40. Destarte, **o fato do abandono de cargo possuir a natureza jurídica de infração de caráter permanente, o termo inicial do prazo prescricional, a exemplo dos ilícitos criminais, só se dará a partir do dia em que cessar a permanência.** [Grifo no original]

Nessa esfera, a configuração se dará com a confirmação do *animus abandonandi*, ou seja, a Administração deve, em sede de apuração da conduta mediante contraditório e ampla defesa, comprovar o intuito do servidor em abandonar o cargo.

Na esfera penal, tal infração administrativa penal, tipificada no art. 323 do Código Penal, possui pena de 15 (quinze) dias a um mês, o que a remete ao prazo prescricional de 3 (três) anos⁶⁶, previsto no inciso VI do art. 109 do referido código. Havendo prejuízo público, a pena em abstrato passa a ser de 3 (três) meses a um ano, com multa, elevando-se a prescrição para 4 (quatro) anos, conforme inciso V do mesmo art. 109.

⁶⁶ Antes da alteração promovida pela Lei n. 12.234/2010, o prazo de prescrição era ainda menor, de 2 (dois) anos.

Ou seja, a se considerar apenas a esfera administrativa, o prazo para apuração e aplicação de eventual pena seria maior que se remetida aos prazos previstos na lei penal, ainda que incidente em crime.

Extrapolando as disposições constantes no Regime Disciplinar dos servidores públicos federais, o art. 115 do Código Penal expõe que “[s]ão reduzidos de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, ao tempo do crime, menor de 21 (vinte e um) anos, ou, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos”.

A se considerar que o próprio texto estatutário ordena que, uma vez que a infração disciplinar seja capitulada como crime, remeta-se a contagem dos prazos aos previstos na lei penal, entende-se que tal dispositivo deveria valer, por se dar no mesmo escopo, também aos procedimentos disciplinares.

Para tanto, caso a idade mínima seja alcançada pelo acusado/indiciado no curso do processo, e uma vez delimitado adequadamente o cálculo da prescrição conforme a pena máxima em abstrato cabível ao enquadramento da conduta ilícita, caberia ao colegiado processante solicitar à autoridade instauradora sua exclusão do polo passivo por conta da incidência da prescrição.

Ora, se, em sede de persecução penal, teria o acusado/indiciado a redução do prazo de prescrição, em abstrato, em função da idade, não parece razoável que, uma vez extinta a punibilidade naquela esfera, deva o agente estar submetido, pela outra metade do tempo, a procedimento administrativo disciplinar.

Todavia, não entende assim o Órgão Central do SISCOR⁶⁷. Em sua página do “Perguntas Frequentes”, consta a seguinte orientação:

Deve ser considerada a redução do prazo prescricional de acordo com a idade do agente, conforme o art. 115 do Código Penal, na hipótese do ilícito administrativo também configurar crime?

Não há previsão legal para que se reduza o prazo prescricional na seara administrativa em virtude da idade do acusado/indiciado. [Grifo no original]

Ocorre que nem sempre a doutrina se posiciona dessa maneira. Ao tratar da aplicação da norma estatuída no parágrafo 2º do art. 142, que remete à lei penal os prazos prescricionais quando da capitulação da conduta em crime, Barbosa e Barbosa (2019, p. 35) defendem que essa assimilação se estenda, também, às causas de redução dos prazos prescricionais.

⁶⁷ Em Curso de PAD promovido pela CRG/CGU entre outubro e novembro de 2022, tal tema foi objeto de questionamento, ao que a então Coordenadora da CGUNE/CGU respondeu não ser cabível a redução dos prazos dos processos disciplinares, baseada no art. 115 do Código Penal.

Ocorre que a técnica para a identificação do prazo prescricional do art. 109 do CP deve levar em conta, ainda, as majorantes ou minorantes obrigatórias (considerando nestas o fator que menos diminua e naquelas o que mais aumente, dada a priorização do interesse público) e a redução do prazo é a metade motivada pela idade do agente no momento da prática do ato (se menor de 21 anos) ou no momento da sentença (se maior de 70 anos).

Desta forma, embora o §2º do artigo 142 da Lei 8.112/90 faça referência apenas aos prazos prescricionais da lei penal, o que pode levar a uma leitura isolada dos artigos 109 e 110 do CP, defende-se deva ser considerado no cálculo prescricional para efeito na esfera administrativa as causas de redução definidas no artigo 115 do CP (idade do agente) por ser fundamental à matéria. Ademais, sendo o Direito Penal a *ultima ratio*, não é razoável seja o reconhecimento da prescrição mais rigoroso no âmbito administrativo do que no penal.

Na mesma linha, segue Tucunduva (2009, p. 87) em sua tese de doutorado sobre prescrição em PAD, quando afirma que:

Tendo em vista que o comando legal determina a aplicação nos ilícitos administrativos penais dos prazos da lei penal, e que este (prazo prescricional reduzido) *é um prazo da lei penal*, entende-se que perfeitamente aplicável ao processo administrativo disciplinar. [...] com relação ao maior de 70 anos, nem se argumente que não existirão pessoas na administração com tal idade, dada a compulsoriedade legal de aposentadoria [...]. [Grifo no original]

Diante do exposto, tem-se, por ora, orientação que vislumbra a correição de procedimentos pela Administração Pública, a qual, amparada nos referidos princípios, acrescidos aos do formalismo moderado, da busca da verdade possível, do contraditório, da ampla defesa e da eficiência, visa garantir, dentre outras, a razoável duração do processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prescrição punitiva no Direito Disciplinar pode ser entendida como o espaço de tempo do qual a Administração dispõe para exercer seu poder disciplinar, derivado do poder hierárquico.

O poder disciplinar não se reveste de discricionariedade. Trata-se de atividade vinculada aos princípios que regem a atividade administrativa disciplinar, com destaque para os da segurança jurídica e da eficiência. Nesse sentido, também às garantias constitucionais, em especial à da razoável duração do processo.

Daí a importância de que se revestiu a caracterização do instituto da prescrição e a identificação dos elementos que o compõem, a fim de mensurar sua influência na definição do marco inicial para contagem dos prazos nos processos disciplinares instaurados no âmbito do Poder Executivo Federal

Partindo-se de razoável consenso doutrinário, jurisprudencial e normativo de que *o prazo de prescrição começa a correr da data da ciência do fato pela autoridade competente para a instauração do processo no âmbito disciplinar*, destacou-se o que se refere à *autoridade competente para instauração do processo disciplinar*.

Assim, como o ponto que distingue essa autoridade das demais dentro da estrutura de cada órgão ou entidade do Poder Executivo Federal é a competência que lhe é atribuída, restava elucidar acerca da fixação dessa competência para instaurar os procedimentos disciplinares.

Demonstrou-se que a atribuição de competência disciplinar dentro da estrutura organizacional do Poder Executivo Federal influencia diretamente na correta definição do marco inicial, uma vez que atinge, também, o *quando*, (data de conhecimento), o *onde* (unidade, órgão, entidade a ser considerada) e o *o que* (tipo de ilícito, se administrativo, disciplinar, penal) serão considerados para fins de delimitar o início da contagem dos prazos prescricionais.

Também se demonstrou a correlação entre competência disciplinar e os diferentes meios pelos quais se considera ciente a autoridade competente, a se considerar “autoridade instauradora competente” como o agente público, o cargo ocupado e as unidades sob sua gestão.

Como exemplo emblemático da relevância dessa definição, descreveu-se detalhadamente o da competência concorrente do Ministro da CGU e do

Corregedor-Geral da União com as autoridades máximas dos órgãos e entidades dos órgãos, bem como dos titulares dos órgãos setoriais do SISCOR, quando do recebimento dos relatórios de auditoria.

Por outro lado, tem-se como reflexo dessa correlação na definição do marco inicial prescricional, se não bem caracterizada e elucidada nos próprios estatutos ou regimentos internos dos órgãos ou entidades, o risco de litispendência disciplinar, instauração de processos inúteis, dispêndio de recursos humanos e financeiros.

Destaca-se, nesse sentido, a criação e estruturação das unidades setoriais de correição, acrescido das capacitações e atualizações constantes dos materiais orientativos. Também a disponibilização de canais para orientação sobre o uso de sistemas correccionais (e-PAD) e de ferramentas para dosimetria de penalidades.

Quanto à aplicabilidade do Código Penal, deparou-se com interpretações distintas pelos tribunais superiores e pela doutrina administrativista especializada. Há divergência quanto aos crimes passíveis de enquadramento, à necessidade de prévia persecução penal, ao termo inicial e às causas de redução ou expansão dos prazos.

Nesse sentido, constatou-se a relevância da edição da Portaria Normativa CGU n. 27/2022, pela qual foram reunidas orientações até então esparsas, seja no próprio material da CGU, como manuais, instruções normativas, enunciados, notas técnicas, seja em pareceres vinculantes da AGU, seja em teses, acórdãos e súmulas dos tribunais superiores.

Dentre essas, normatizou o Órgão Central do SISCOR acerca do marco inicial (Súmula n. 635 STJ, no art. 125), da prescrição em perspectiva (Enunciado CGU n. 4, no art. 127) da aplicação da lei penal aos prazos prescricionais disciplinares (Parecer Vinculante AGU JL-06, no art. 128), excesso de prazo não gerar nulidade em não havendo prejuízo para a defesa (Súmula n. 592 STJ, no parágrafo único do art. 130), da competência concorrente da CGU (manuais, notas técnicas, no art. 134).

Apesar da uniformização quanto a esses aspectos, restou silente o normativo acerca da aplicabilidade da regra penal de redução à metade dos prazos para responsabilização de agente maior de 70 (setenta) anos.

Entende-se, em acordo com a doutrina trazida, que essa redução dos prazos à metade por conta da idade dos penalizados justificaria a interpretação restritiva e não extensiva das regras penais aos prazos prescricionais para aplicação de

penalidades (a depender de sua natureza e gravidade) decorrentes de decisões em processos disciplinares em que se teve o enquadramento simultâneo em crime e em ilícito disciplinar.

Revela-se, contudo, que essas divergências precisam ser encaradas a fim de evitar entendimentos díspares em processos julgados administrativamente e a subsequente judicialização destes, o que, não raras vezes, leva à reversão das decisões pelas penas capitais.

REFERÊNCIAS

ADAMY, Pedro. Prescrição e segurança jurídica: considerações iniciais. *In*: FAYET JÚNIOR, Ney (Coord.). **Prescrição penal**: temas atuais e controvertidos: doutrina e jurisprudência. Vol. 4. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 49-63.

ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. *Apud* CURVELO, Alexandre Schubert. Da influência da prescrição penal sobre o processo administrativo disciplinar: entre a infração penal e a administrativa. *In*: FAYET JÚNIOR, Ney (Coord.). **Prescrição penal**: temas atuais e controvertidos: doutrina e jurisprudência. Vol. 3. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 195-219.

_____. A prescrição em abstrato no Processo Administrativo Disciplinar. **Revista de Direito Administrativo**. s.d., p. 103-110. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42436/41182>. Acesso em: 21 fev. 2023.

BARBOSA, Ronaldo David Viana; BARBOSA, Reinaldo Denis Viana. Prescrição em matéria disciplinar. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 5, n. 1, p. 20-39. Goiânia, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/5610/pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BORBA, João Paulo Santos. A litispendência no Processo Administrativo Disciplinar. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 5173, 30 ago 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/60098/a-litispendencia-no-processo-administrativo-disciplinar>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. **Decreto-Lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1713.htm. Acesso em 5 fev. 2023.

_____. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

_____. **Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm. Acesso em 5 fev. 2023.

_____. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

_____. **Decreto n. 83.937, de 6 de setembro de 1979**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D83937.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

_____. **Decreto n. 3.035, de 27 de abril de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3035impresao.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

_____. **Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

_____. **Decreto n. 9.681, de 3 de janeiro de 2019.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9681impresao.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

_____. **Decreto n. 10.768, de 13 de agosto de 2021.** Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.768-de-13-de-agosto-de-2021-338374097>. Acesso em: 20 set. 2022.

_____. **Decreto n. 11.102, de 23 de junho de 2022.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/Decreto/D11102.htm#art8. Acesso em: 25 ago. 2022.

_____. **Decreto n. 11.123, de 7 de julho de 2022.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2022/Decreto/D11123.htm#art9. (em vigor desde 01/08/2022). Acesso em: 16 ago. 2022.

_____. **Decreto. n. 11.330, de 1º de janeiro de 2023.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2023/Decreto/D11330.htm#art4. Acesso em 05 mar. 2023.

_____. **Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm. Acesso em 5 mar. 2023.

_____. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649compilado.htm. Acesso em 20 mar. 2023.

_____. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

_____. **Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

_____. **Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13869.htm#art44. Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Medida Provisória n. 2.216-37, de 2 de abril de 2001.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2143-31-2-abril-2001-360080-norma-pe.html>. Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Medida Provisória n. 1.154, de 1º de janeiro de 2023.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer Vinculante CMG-6.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-GMF-06-2017.htm. Acesso em: 21 mar. 2023.

_____. **Parecer Vinculante AGU n. AM-02, de 9 de abril de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-AM-02-19.htm. Acesso em 21 fev. 2023.

_____. **Parecer Vinculante AGU n. AM-03, de 9 de abril de 2019.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-AM-03-2019.htm. Acesso em 21 fev. 2023.

_____. **Parecer Vinculante AGU n. JL-06, de 10 de novembro de 2020.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-06-2020.htm. Acesso em 21 fev. 2023.

_____. **Nota n. 36/2022/DECOR/CGU/AGU, de 24 de agosto de 2022.** Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69599/1/Nota_36_2022.pdf. Acesso em 17 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Enunciado CGU n. 5, de 19 de outubro de 2011.** Publicado no DOU em 24 de outubro de 2011, Seção I, p. 6. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44232/5/Enunciado_5_2011.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

_____. **Curso de Processo Administrativo Disciplinar (anotações)** Porto Alegre: CGU/CRG-RS, 2018.

_____. **Instrução Normativa n. 14, de 14 de novembro de 2018.** Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367. Acesso em: 20 abr. 2022.

_____. **Portaria n. 1598, de 9 de maio de 2019.** Publicada no DOU em 17 de maio de 2019, Seção 1, p. 127.

_____. **Portaria n. 3.553, de 12 de novembro de 2019.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-3.553-de-12-de-novembro-de-2019-227654932>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar.** Brasília, mai. 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf. Acesso em 07 jul. 2022

_____. **Nota Técnica n. 554/2021/CGUNE/CRG, de 9 de março de 2021.** Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65122/3/Nota_Tecnica_554_2021_CGUNE_CRG.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

_____. **Nota Técnica n. 726/2022/CGUNE/CRG, de 8 de abril de 2022.** Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67932/4/Nota_tecnica_726_2022_CGUNE_CRG.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Calculadora de Penalidade Administrativa.** Disponível em <https://epad.cgu.gov.br/publico/calculadora/calc.html?tipo=pad>. Acesso em: 7 mar. 2023.

_____. **Corregedorias - Perguntas Frequentes. Prescrição.** Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/prescricao>. Acesso em 22 set. 2022; 05 mar. 2023.

_____. **Painel Correição em Dados.** Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 6 fev. 2023.

_____. **Portaria Normativa CGU n. 27, de 11 de outubro de 2022.** Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-cgu-n-27-de-11-de-outubro-de-2022-435868760>. Acesso em: 20 jan. 2023.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar de. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância:** à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CASTRO, Ítalo Rebouças. **Análise das principais causas nos processos administrativos disciplinares da RFB responsáveis pela reversão judicial das penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria.** Trabalho de Conclusão de Curso, UFRGS, Faculdade de Direito, 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/237616>. Acesso em: 14 set. 2022.

COSTA, José Armando da. **Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar.** 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

_____. Prescrição da falta disciplinar. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 2, n. 23, p. 3055-3063, nov. 2003. Acesso a cópia da versão digital em: 8 set. 2022.

_____. **Direito Administrativo Disciplinar.** Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

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

_____. **Incidência aparente de infrações disciplinares**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CRETTELA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CURVELO, Alexandre Schubert. Da influência da prescrição penal sobre o processo administrativo disciplinar: entre a infração penal e a administrativa. *In*: FAYET JÚNIOR, Ney (Coord.). **Prescrição penal: temas atuais e controvertidos: doutrina e jurisprudência**. Vol. 3. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 195-219.

CURVELO, Alexandre Schubert; KRÜGER, Alessandra. Da incidência de prescrição penal no direito administrativo sancionador: contornos atuais de incidência no processo administrativo disciplinar e na ação de improbidade administrativa, sob o enfoque do direito fundamental à tutela jurisdicional. *In*: FAYET JÚNIOR, Ney (Coord.). **Prescrição penal: temas atuais e controvertidos: doutrina e jurisprudência**. Vol. 4. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 65-89.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. 7 p. Disponível em: [https://www.revistas.usp.br > article > download](https://www.revistas.usp.br/article/download). Acesso em 14 set. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LESSA, Sebastião José. Prescrição da ação disciplinar. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 13, n. 153, p. 62-74, nov. 2013. Disponível em: http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=6376#.ZBiagnbMLIX. Acesso em 10 fev. 2023.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10 ed.. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARQUES, Mauro Campbell. **As nulidades do Processo Administrativo Disciplinar segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. Palestra promovida pelo Ministro do STJ durante III Encontro de Corregedorias do Poder Executivo Federal. 21 jun. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/eventos/anos-anteriores/2014/iii-encontro-de-corregedorias-do-poder-executivo-federal/arquivos/nulidades-pad-jurisprudencia-stj.pdf>. Acesso em: 03 set. 2022. 21 p.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Da Prescrição Intercorrente no Processo Administrativo Disciplinar. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 2, n. 19, p. 1160-1164, set. 2002. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/bitstream/tjdft/14164/1/Da%20prescri%c3%a7%c3%a3o%20intercorrente%20no%20processo%20administrativo%20disciplinar.pdf>. Acesso em: 08 set. 2022.

_____. Absolvição Penal que Nega a Autoria do Fato, mas Grafa na Parte Dispositiva da Sentença a Falta de Prova como Fundamento, Repercute na Esfera

Administrativa. **Fórum Administrativo**: Direito Público, Belo Horizonte, ano 4, n. 39, mai. 2004. (Biblioteca Digital Fórum de Direito Público - Acesso a cópia da versão digital).

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20 ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

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

NOBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos; TABAK, Benjamin Miranda. Custos da atividade disciplinar no poder executivo federal. Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, v. 11, n. 2. Brasília: RVMD, jul-dez 2017, p. 212-234.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 592**. Primeira Seção. Julgado 13/09/2017, DJe 18/09/2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 20 fev. 2023.

_____. **Súmula n. 611**. Primeira Seção. Julgado 09/05/2018, DJe 14/05/2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>. Acesso em: 20 fev. 2023.

_____. **Súmula n. 635**. Primeira Seção. Julgado 12/06/2019, publicado DJe 17/06/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=SUMU&sumula=635>. Acesso em 20 fev. 2023.

_____. **Súmula n. 650**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 20 fev. 2023.

_____. **Mandado de Segurança n. 20.162/DF**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, S1-Primeira Seção. Julgado 12/02/2014, DJe 24/02/2014. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 20 fev. 2023.

_____. **Mandado de Segurança n. 20.857/DF**, Rel. para Acórdão Min. Og Fernandes, S1-Primeira Seção, STJ. Julgado 22/05/2019, DJe 12/06/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27MS%27.clap.+e+@num=%2720857%27\)+ou+\(%27MS%27+adj+%2720857%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27MS%27.clap.+e+@num=%2720857%27)+ou+(%27MS%27+adj+%2720857%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Mandado de Segurança n. 21.305/DF**. Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção. Julgado 14/12/2016, DJe 26/04/2017. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&s>

[equencial=1564154&num_registro=201402530659&data=20170426&formato=PDF](#). Acesso em: 20 fev. 2023.

_____. **Mandado de Segurança n. 21.692/DF**. S1-Primeira Seção, Rel. para Acórdão Min. Og Fernandes, vencido Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado 14/11/2018, DJe 18/03/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 20 fev. 2023.

_____. **Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança n. 58.488/BA**, Rel. Min. Herman Benjamin, T2-Segunda Turma STJ. Julgado 15/09/2020, DJe 02/10/2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Jurisprudência em Teses**. Edição n. 01, Direito Administrativo Disciplinar I. Brasília, 13 nov. 2013. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/doc.jsp?tipo=JT&materia=%22DIREITO+ADMINISTRATIVO%22.MAT.&livre=prescri%E7%E3o&b=TEMA&p=true&thesaurus=JURIDICO&=20&i=1&operador=E&ordenacao=MAT,@NUM>. Acesso em: 21 fev. 2023.

_____. **Jurisprudência em Teses**. Edição n. 5, Direito Administrativo Disciplinar II. Brasília, 11 dez. 2013. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%205%20-%20Processo%20Administrativo%20Disciplinar%20-%20II.pdf. Acesso em: 21 fev. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança n. 23.262/DF**. Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno. Julgado 23/04/2014, publicado. 30/10/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=271841736&ext=.pdf>. Acesso em 5 jul. 2022.

_____. **Recurso em Mandado de Segurança n. 23.436/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio Mello, Segunda Turma. Julgado 24/08/1999, publicado DJ em 15/10/1999. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur27281/false>. Acesso em: 20 fev. 2023.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar**. Rio de Janeiro: jun. 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68254>. Acesso em: 24 ago. 2022.

TUCUNDUVA SOBRINHO, Ruy Cardozo de Mello. **Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. 117 p. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-11112011-133122/publico/Prescricao_do_processo_administrativo_disciplinar_vs_complet.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022