

A prescrição no processo administrativo

Irineu Ramos Filho

OAB/SC 6645

O processo administrativo - Lato sensu, processo administrativo é o conjunto de atos e formalidades que, antecedendo e preparando o ato decisório dos agentes públicos, permite que o Estado atinja seus fins, concretizando a vontade da administração, quer expressa espontaneamente, quer por provocação de particular lesado em seus direitos¹.

Como espécie do gênero processo, determina uma relação jurídica onde as partes envolvidas, os sujeitos da relação processual administrativa, se mantêm vinculados desde o primeiro até o último ato do processo, quando, então, ter-se-á alcançado seu objetivo, que é a definição acerca de um determinado fato administrativo da esfera de competência da instituição processante². Conclui-se disso que o processo administrativo possui um elemento teleológico ou finalístico sempre presente, de caráter unitário, que só alcança eficácia após sua regular tramitação, constituindo, assim, a verdadeira finalidade do processo³.

Odete Medauar⁴ aprofunda a análise das finalidades do processo administrativo, chegando até a legitimação do poder do Estado, manifesta através da atividade administrativa.

A partir disso existem implícitas no processo administrativo as finalidades de garantia dos direitos individuais dos administrados; melhor conteúdo das decisões administrativas sobre as questões referentes às competências da administração; correto desempenho da função administrativa, no particular aspecto da prestação administrativa; justiça na administração, no sentido de conferir eficaz e eficientemente direitos aos administrados; aproximação entre administração e cidadãos, mediante o estabelecimento de mecanismos político jurídicos de satisfação das demandas sociais; sistematização de atuações administrativas, propiciando a racionalização e a padronização das inúmeras funções pertinentes; facilitar o controle da administração, gerando uma aproximação compartilhada e legítima com a sociedade administrada⁵.

A Ordem Constitucional inaugurada pela Constituição de 1988 estatuiu o *princípio do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório*⁶ como instrumento em prol das liberdades públicas, equiparando as situações judiciais e administrativas para essa finalidade.

Celso Ribeiro Bastos⁷, no que pertine ao dispositivo ora examinado, no particular aspecto do processo administrativo, asseverou que apesar de se saber que as decisões proferidas na instância administrativa são submetíveis ao crivo do exame judiciário, como controlador do ato administrativo, não é menos verdadeiro que a partir da esfera administrativa, podem perpetrar-se graves lesões a direitos individuais e até mesmo a direitos de instituições, cuja reparação é bastante difícil de ser obtida, mesmo diante do Judiciário.

Princípios do processo administrativo - Como metodologia oficial de apuração, o processo administrativo é regido por princípios que lhe dão sustentação legal e doutrinária. São cinco os seus princípios:

Princípio da Legalidade Objetiva – por este princípio, o processo administrativo só pode ser instaurado a partir da constatação preliminar (sindicância) de um fato que tenha tido

o condão de violar a lei ou algum determinado Ordenamento Jurídico;

Princípio da Oficialidade – esse princípio nos informa que o impulso a ser dado ao processo administrativo é da alçada exclusiva da autoridade institucionalmente dotada de competência para sua instauração, devendo o mesmo ser ultimado até decisão final, só se justificando sua extinção por expressa determinação legal ou normativa;

Princípio do Informalismo – a partir desse princípio, temos que o processo administrativo não se coaduna com ritos sacramentais e formas procedimentais rígidas, bastando que sejam observadas as formalidades estritamente necessárias à obtenção da certeza jurídica com vistas a condução de uma decisão final segura;

Princípio da Verdade Material – o princípio da verdade material ou da liberdade de prova autoriza a autoridade processante a valer-se de todo meio de prova legal e legitimamente admitida, condicionada a validade dessa prova a seu traslado aos autos do processo, até o julgamento final deste;

Seria de todo inconveniente, além de se demonstrar elemento de instabilidade das relações sociais, que a pessoa não pudesse ter no tempo passado a segurança de seus atos, certos ou errados, após o tempo prescricional decorrido.

Princípio da Ampla Defesa – é o princípio fundamental para a validade e eficácia do processo administrativo. Por este princípio, universal nos estados de direito, garante-se ao processado todos os meios inerentes ao total acompanhamento do processo em suas fases até o trânsito em julgado administrativo deste, implicando isto na ampla produção de provas, no contraditório e no direito a dupla jurisdição. Está imbricado a este princípio, o do *due process of law*, segundo o qual o rito processual deve observar uma estabilidade *a priori*, isto é, deve se manter fiel às normas que o ditam, só admitindo alterações com a alteração destas⁸.

Sob a ótica constitucional, vamos encontrar esses princípios insculpidos na carta Constitucional, ARTIGO 5º: Princípio da Legalidade Objetiva – inciso II, Princípio da Oficialidade – inciso LIII, Princípio do Informalismo – inciso LIV, Princípio da Verdade Material – inciso LV c/c o LVI, Princípio da Ampla Defesa – inciso LV.

Em termos materiais, o processo administrativo consiste na reunião ordenada e cronológica das peças processuais que o compõem, com a autenticação peculiar à espécie, a partir da inicial, atuada com os dados indispensáveis para sua perfeita individualização e identificação, tendo em vista a necessidade de segurança na sua tramitação no âmbito da instituição processante, de eficácia na atuação da autoridade presidente do processo e de certeza jurídica no deslinde da controvérsia objeto do próprio processo administrativo⁹.

A segurança jurídica: a regra da prescrição

A estabilidade das relações jurídicas é uma demanda real

e objetiva de toda sociedade, relacionada diretamente com o exercício do poder público. Seria de todo inconveniente, além de se demonstrar elemento de instabilidade das relações sociais, que a pessoa não pudesse ter no tempo passado a segurança de seus atos, certos ou errados, após o tempo prescricional decorrido.

O transcurso dos prazos elencados pelos diversos ordenamentos legais extingue determinada pretensão, pela falta do exercício no lapso de tempo previsto na lei¹⁰.

Caio Mário da Silva Pereira¹¹ deixou assente que “a prescribibilidade é a regra e a imprescribibilidade a exceção”, despontando a imprescribibilidade “como imoral e atentatória à estabilidade das relações sociais”¹².

A definição de prescrição pertence à teoria geral do direito. A doutrina jurídica define o instituto jurídico da prescrição como a extinção do direito de reivindicar determinado resultado no mundo jurídico em face do transcurso do tempo, extinguindo a pretensão original.

Como já salientado, o instituto da prescrição assume o status de regra geral de ordem pública, cujos efeitos são sempre interpretados no exato limite da concepção normativa que estabeleceu a norma prescricional.

Na área do direito administrativo, desde novembro de 1976, o STF firmou entendimento de que a prescrição não possui limite no processo disciplinar, fluindo normalmente, como se infere na exposição do ministro Moreira Alves: “E, em matéria de prescrição em nosso sistema jurídico, inclusive no terreno do direito disciplinar, não há que se falar em *ius singulare*, uma vez que a regra é a prescribibilidade”¹³.

O direito público, tal qual o privado, elenca a “prescrição” como instituto informador de todo o seu ordenamento jurídico, trazendo a certeza para as relações disciplinadas pelas suas normas. É regra geral de ordem pública a prescribibilidade das relações jurídico-administrativas, eis que condicionada ao tempo, assim como todos os fatores humanos, a começar pelo biológico¹⁴. Assim, a segurança jurídica funciona como princípio regente e fulcral na salvaguarda da passividade e estabilidade das relações jurídicas.

A proteção da confiança, da segurança jurídica e da boa-fé dos administrados pertence ao rol dos princípios constitucionais fundamentais do Estado de Direito, segundo observação do insigne mestre Canotilho: “*Na actual sociedade de risco cresce a necessidade de actos provisórios e actos precários a fim de a administração poder reagir à alteração das situações fáticas e reorientar a prossecução do interesse público segundo dos novos conhecimentos técnicos e científicos. Isto tem de articular-se com salvaguarda de outros princípios constitucionais, entre os quais se conta a proteção da confiança, a segurança jurídica, a boa-fé dos administrados e os direitos fundamentais*”¹⁵.

A Lei Nº 9.873/99, em igual sentido, estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e/ou indireta, e dá outras providências. Seus artigos 1º e 2º dispõem:

“(…) Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

(...)

Art. 2º Interrompe-se a prescrição:

I - pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.(...)"

A lei nº 9.784/99, também possui disposição expressa que consolida a impossibilidade da Administração, por seus órgãos ou instituições, de remover situações já consolidadas temporalmente. *Verbis*:

"(...) Art. 54. O direito da administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria administração.(...)"

Ante a realidade imposta pelos fatos, face ao transcurso do tempo, perfectibilizou-se a coisa julgada administrativa com as consequências relativas ao ato jurídico perfeito. Com relação à coisa julgada administrativa, algumas considerações devem e merecem ser tecidas.

Os regimes jurídicos dos estados organizados prestigiam como um dos seus principais cânones, a solidez da coisa julgada, ou *res iudicata*, como consequência indispensável à estabilidade das relações sociais, consolidando o princípio da segurança jurídica (artigo 5º, XXXVI da Constituição Federal de 1988).

Conforme Hely Lopes Meirelles, a assim chamada coisa julgada administrativa manifesta-se como uma preclusão de efeitos internos, justificando tal entendimento nos seguintes fundamentos: "*Realmente, o que ocorre nas decisões administrativas finais é, apenas, preclusão administrativa, ou a irretroatividade do ato perante a própria Administração. É a sua imodificabilidade na via administrativa, para a estabilidade das relações entre as partes.*" "*O que ocorre nas decisões administrativas finais é, apenas, preclusão administrativa, ou a irretroatividade do ato perante a administração*"¹⁶.

A partir da mesma perspectiva, Maria Sylvia Di Pietro asseverou que "*...sendo muito diversas as funções jurisdicionais e administrativas, pela forma como nelas atua o Estado, não se pode simplesmente transpor uma noção, como a de coisa julgada, de um ramo, onde tem pleno fundamento, para outro, em que não se justifica. Na função judicial o Poder Judiciário atua como terceiro estranho à lide; a relação é trilateral, porque compreende autor, réu e juiz, não sendo este parte na relação que vai decidir. (...). Na função administrativa, a Administração Pública é parte na relação que aprecia; por isso se diz que a função é parcial e, partindo do princípio de que ninguém é juiz e parte ao mesmo tempo, a decisão não se torna definitiva, podendo sempre ser apreciada pelo Poder Judiciário, se causar lesão ou ameaça de lesão*"¹⁷.

A prescritebilidade das prescrições, ou a decadência dos direitos subjetivos derivam do princípio geral de direito que é sustentado pela necessidade social de segurança nas relações jurídicas como corolário para a obtenção da estabilidade

e de paz social.

Em julgamento proferido nos autos do mandado de segurança nº 20.069, em 24 de novembro de 1976, sendo relator o ministro Moreira Alves, o Supremo Tribunal Federal decidiu que prescreve a pretensão de a Administração desencadear processo para punir faltas administrativas. Foi assinalado pelo voto condutor que "*...em matéria de prescrição, em nosso sistema jurídico, inclusive no terreno disciplinar, não há que se falar em jus singulare, uma vez que a regra é a da prescritebilidade*"

Para o administrado, a prescrição administrativa é o tempo dentro do qual poderá ele deduzir seus recursos administrativos. Para a administração, é o período que lhe é concedido pela lei para a prática de atos destinados a desconstituir atos anteriormente constituídos. A finalidade da prescrição administrativa – cujos efeitos ficam restritos a medidas administrativas – situa-se na esfera necessidade de estabilização das relações jurídicas que se instauram entre a administração pública e os administrados e servidores públicos.

A finalidade da prescrição administrativa – cujos efeitos ficam restritos a medidas administrativas – situa-se na esfera necessidade de estabilização das relações jurídicas que se instauram entre a administração pública e os administrados e servidores públicos.

Diógenes Gasparini asseverou que "*... qualquer medida, tomada por quem quer que seja, depois do prazo prescritecional, não tem como ser válida. Por outro lado, transcorrido o prazo prescritecional, o ato, embora viciado, torna-se definitivamente intocável no âmbito da Administração Pública. Atente-se que, se não prescrita a via judicial, o ato ou o comportamento viciado pode ser atacado no Judiciário*". A prescrição consuma-se com o escoamento do prazo legal e, na falta desse, cremos que o prazo deve ser o mesmo instituído pelo art. 1º do Decreto Federal nº 29.910/32¹⁸.

DiPietro, observando o mesmo raciocínio, manifestou que "*em diferentes sentidos costuma-se falar em prescrição administrativa: ela designa, de um lado, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; finalmente, indica perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas (...)* no silêncio da lei a prescrição administrativa ocorre em cinco anos, nos termos do Decreto 20.910. Quando se trata de direito opo nível à Administração, não se aplicam os prazos do direito que prevalecem os prazos previstos no Código Civil, conforme entendimento da jurisprudência"¹⁹.

A regra prescritecional, de natureza eminentemente de direito público, erigiu-se em prol do princípio, como já se disse, da segurança jurídica. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello posiciona-se no sentido de que "*esse princípio não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional*

específico. É, porém, da essência do próprio direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo". (...)
A "*segurança jurídica coincide como uma das inspirações mais profundas do homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo essa uma busca permanente do ser humano. É a insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro*"²⁰.

Considerações finais - A prescrição, seja no âmbito judicial ou administrativa, é regra geral de ordem pública, condicionada ao transcurso do tempo como fator consolidador das relações jurídicas no âmbito de uma sociedade organizada. Dessa forma, atua eminentemente com fator de segurança jurídica, funcionando como princípio regente e fulcral na salvaguarda da passividade e estabilidade das relações jurídico-sociais.

Sob a perspectiva do processo administrativo, para o administrado, a prescrição administrativa manifesta-se como o tempo dentro do qual poderá ser debatido seus direitos, utilizando-se para isso de todos os recursos jurídico-administrativos legítimos e disponíveis.

Para a administração, é o período concedido pela lei para o exercício de suas competências, desconstituindo atos anteriormente constituídos.

A finalidade da prescrição administrativa localiza-se na esfera da necessidade de estabilização das relações jurídicas instauradas entre a administração pública e os administrados e seus servidores públicos.

Dessa forma, a prescrição, em face dos atos da administração, manifesta-se como preclusão administrativa, ou seja, como a irretroatividade dos atos perante e pela própria administração.

1 In: CRETILLA JÚNIOR, José. Curso de Direito Administrativo. 11ªed. Rio de Janeiro, FORENSE, 1992, p. 572;

2 Idem, p. 574;

3 Idem, p. 580;

4 In: Direito Administrativo Moderno, São Paulo, RT, 1996, pp. 188 a 190;

5 Idem, idem;

6 Constituição Federal, Artigo 5º: "(...) LIV – Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (...)";

7 In: Comentários à Constituição do Brasil, S.P., Saraiva, 1989, 2º vol. p.p. 264 e ss.;

8 In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 11ª ed., São Paulo, RT, 1985, pp. 582/5;

9 In: GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 3ªed. São Paulo, SARAIVA, 1993, p.595;

10 In: ALVES, Wilson Rodrigues. Da Prescrição e da Decadência no Novo Código Civil. 2ª ed., Campinas: ed. Bookseller, 2004, p. 70;

11 In: PEIREIRA, Caio Mário da Silva. Instituição de Direito Civil. vol. 1. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1974, p. 477;

12 In: NASSAR, Elody. Prescrição na Administração Pública. São Paulo: ed. Saraiva, 2004, p. 01;

13 STF, Rel. p/ acórdão min. Moreira Alves, MS nº 20.069, Pleno, julgado em 24.11.76, RDA 135:78;

14 In: CORDEIRO, Renato Sabrosa. Prescrição Administrativa. ed. Renovar, RDA 207/105-120;

15 In: CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Administrativo Constitucional. 4ª ed., Coimbra: Almedina, 1993, pp. 264/265;

16 In: MEIRELLES, Hely Lopes, ob.cit.p. p.653;

17 In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo. 11ª edição, São Paulo: Atlas, 1998, 584/585;

18 In: GASPARINI, Diógenes, ob.cit, 4ª edição, 1995, p. 538;

19 In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, ob.cit. pp. 586/587;

20 In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de, "Curso de Direito Administrativo", 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, pp.112/3.