

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

ATO NULO — REVISÃO — PRESCRIÇÃO QUINQUÊNAL

— *A prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto n.º 20.910/32 abrange tanto o ato nulo, quanto o anulável.*

— *Revisão do Parecer JCF-II, de 30 de novembro de 1992, da Consultoria Geral da República.*

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Advocacia Geral da União

PARECER

Nº GQ-10, de 06 de outubro de 1993. “De acordo. Em. 25.10.1993”. (Processo nº 00401.000126/93 encaminhado ao Ministro de Estado da Justiça).

Processo Número 00401.000126/93; Origem: Em. nº 355, de 30.07.1993, do Ministério da Justiça; Assunto: Incidência da prescrição quinquenal sobre atos nulos.

PARECER Nº GQ-10

Adoto, para os fins e efeitos dos art. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo Parecer da lavra do eminente Consultor da União, Dr. L. A. Paranhos Sampaio.

Como afirmado pelo ilustre Consultor da União, prolator do Parecer aqui adotado, embora não existam novos elementos ou fatos ensejadores da revisão, “a proposta ministerial traz, indubitavelmente, elementos juridicamente relevantes para o acolhimento da prestação revisional”.

A prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, abrange tanto o ato nulo, quanto o anulável. É, o instituto da prescrição administrativa, elemento fundamental e indispensável à estabilidade “das relações entre o administrado e a Administração e entre esta e seus servidores” (Hely Lopes Meirelles, citado no item 23 do Parecer adotado).

Por essas razões, *a inevitabilidade da revisão do PARECER JCF-II*, de 30 de novembro de 1992, publicado no Diário Oficial da União em 4 de dezembro de 1992, Seção I, p. 16.758.

Sub censura.

Brasília, 06 de outubro de 1993. Geraldo Magela da Cruz Quintão. Advogado-Geral da União.

Parecer nº AGU/LS-04/93. (Anexo ao Parecer nº GQ-10); Processo nº 00401.000126/93.; Assunto: Incidência da prescrição quinquenal sobre atos nulos.; Ementa: Decreto nº 20.910/32. Prescrição quinquenal. Postulação deduzida perante a Administração Pública, objetivando rever ato com vício de nulidade, acha-se sujeita à prescrição quinquenal, na conformidade do que estabelece o Decreto

nº 20.910/32. A matéria tem merecido do Poder Judiciário, através de iterativos arestos de seus Pretórios, entendimento divergente do consagrado no Parecer JCF-11, de 30.01.1991 (anexo ao Parecer CR/CG nº 01, de 11.02.1992, motivo pelo qual deve ser revisto, para se conformar à doutrina e jurisprudência vigorantes.

— Acatamento do Parecer CJ nº 074/MJ, de 25.03.1993, do Ministério da Justiça que abordou de modo correto os aspectos jurídicos da questão e as razões para a revisão pleitada.

PARECER

I — A Pretensão Revisional

O Senhor Ministro de Estado da Justiça, através da Exposição de Motivos nº 355, de 30 de julho do corrente ano, dirige-se ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República solicitando que seja ouvida esta Advocacia Geral da União no que se refere à proposta estampada no Parecer CJ nº 074/93/MJ, (que aprovou), no sentido de se proceder à Revisão do Parecer JCF-11, datado de 30 de novembro de 1992, da extinta Consultoria Geral da República.

2. Consigne-se, desde já, que o Parecer a ser revisto, da lavra do então Consultor-Geral da República, o eminente Dr. José de Castro Ferreira, analisou a questão alusiva a incidência da prescrição quinquenal sobre ato nulo, chegando à conclusão de que era inaplicável à hipótese suscitada no Processo nº 08500.09874/91-87, em que figura como interessado Alcioni Serafim de Santana, o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.

3. Sustenta o Senhor Ministro de Estado da Justiça, na sua argumentação, que, no referido pronunciamento, acentuou a então Consultoria Geral da República que “a Administração podendo relevar o prazo do direito do servidor pleitear administrativamente, com mais razão se obriga a rever, a qualquer tempo, seu próprio ato ilegal, por força de disposição de lei. Ou seja: comprovada a existência de nulidade

não há que se falar em prescrição, porquanto o ato nulo não é alcançado por este instituto”.

4. Ainda, dando continuidade às suas alegações, diz o signatário da Exposição de Motivos nº 355/93, que “no mencionado parecer sequer foi considerada a pacífica jurisprudência dos nossos pretórios, em especial do Egrégio Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a prescrição quinquenária a que alude o Decreto nº 20.910, de 06.01.1932, incide em matéria de nulidade de ato administrativo”.

Pondera, a propósito, que a extinta Consultoria-Geral da República, por meio dos Pareceres S-011, de 12.03.1986; 261-T, de 30.04.1953; C-15, de 13.12.1960; H-76, de 17.09.1964; I-222, de 11.06.1976; L-211, de 04.10.1978 e P-33, de 14.04.1983, já argumentava que “a orientação administrativa não há de estar em conflito com a jurisprudência dos Tribunais em questão de direito, mormente quando a interpretação emane do E. Supremo Tribunal Federal”.

6. No entendimento do Senhor Ministro de Estado da Justiça, “Tal circunstância, a par de acarretar sérios prejuízos ao erário público, provocará a instabilidade das relações jurídicas já consolidadas na doutrina e na pacífica jurisprudência dos nossos Tribunais.” Conclui dizendo ser aconselhável a revisão da tese defendida no Parecer JCF-011/92, da extinta Consultoria-Geral da República, na conformidade do proposto no Parecer CJ nº 074/93/MJ, por ele aprovado.

II — O Parecer CJ Nº 074/93/MJ, de 25 de Março de 1993.

7. A Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, em data de 25 de março do ano em curso, exarou o Parecer CJ nº 074, da lavra da Coordenadora CEP/CJ/MJ, Drª Rosa Maria de Guimarães Fleury, devidamente aprovado pelo ilustre Consultor Jurídico, Dr. Guilherme Magaldi Netto, sobre a matéria em exame:

Merece destaque, no aludido Parecer, sua ementa:

“EMENTA: DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. INCIDÊNCIA.

1. A pretensão deduzida perante a Adminis-

tração Pública para rever ato com vício de nulidade está sujeita à prescrição quinquenal estabelecida no Decreto 20.910/32, que não pode ser relevada.

2. "A orientação administrativa não há de estar em conflito com a jurisprudência dos Tribunais em questão de direito, mormente quando a interpretação emane do Egrégio Supremo Tribunal Federal." (CGR, Pareceres n.ºs S-011, de 12.02.1986, 261-T, de 30.04.53; C-15, de 13.12.1960; H-76; I-222, de 11.06.73; L-211, de 04.10.1978; P-33, de 14.04.1983).

3. Sugestão de revisão do Parecer CR/CG n.º 01/92, aprovado pelo Parecer JCF-011, porque conflitante com a jurisprudência consolidada, a doutrina predominante e o princípio da legalidade insculpido no art. 37, *caput*, a C.F."

8. A tese jurídica, consubstanciada na referida manifestação, foi desenvolvida devido a um questionamento do Departamento de Polícia Federal a respeito do entendimento esposado pela antiga Consultoria-Geral da República (Parecer CR/CG n.º 01/92, anexo ao Parecer n.º JCF-11, de 30 de novembro de 1992), sobre a prescrição quinquenal em matéria de nulidade de ato administrativo disciplinar, ao propor o deferimento do recurso do DPF Alcioni Serafim de Santana, anulando a punição que lhe fora imposta "unicamente em razão de inexistência de processo regular para apuração da falta funcional, cuja ocorrência não é negada pelo Recorrente, e para aplicação da penalidade cabível."

9. Utilizando-me de alguns excertos do mencionado Parecer CJ n.º 074, buscarei enfatizar aqueles mais judiciosos, pelos quais se pretende enfrentar a decisão da extinta Consultoria-Geral da República, aprovada, diga-se de passagem, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

10. Anoto, então, os seguintes tópicos pelos seus judiciosos fundamentos. Lembra, *ab initio*, a parecerista do Ministério da Justiça que a própria CGR defendia a tese da incidência de prescrição sobre atos nulos, em consonância com decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal e, também, pelos demais Tribunais pátrios.

Registra, no que atine a esse ponto, o Parecer CGR/SR/73, cuja ementa determinava:

Ementa: A prescrição não pode ser relevada. A administração pode declarar a nulidade de seus próprios atos, desde que efetivamente nulos. Inocorrentes defeitos caracterizados de nulidade, prevalece o ato que se pretendeu anular, não o despacho anulatório."

Dando prosseguimento à sua argumentação, entende a parecerista que a extinta CGR, ao desavir da consolidada jurisprudência dos nossos tribunais, da doutrina predominante no respeitante aos atos administrativos já consolidados, especialmente, no âmbito disciplinar, dá ensejo a que se desestabilizem as relações jurídicas, além de acarretar "sério descontrole aos cofres do Tesouro Nacional".

11. Após trazer à colação vários ensinamentos de renomados administrativistas sobre prescrição administrativa, a autora do escoreito parecer faz citação de arestos de Tribunais, que merecem ser transcritos:

"PRESCRIÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE APONTADA POR PARTICULAR. DECURSO DO PRAZO DE CINCO ANOS. RECONHECIMENTO DA CAUSA EXTINTIVA DE ACIONAR.

1. *O Decreto n.º 20.910, de 06.01.32, ao determinar a prescriquinqüendária de qualquer ação contra ato administrativo não fez qualquer distinção entre nulidade e anulabilidade. O prazo da prescrição incide em relação a quaisquer direitos pessoais, como o são os decorrentes de relação de serviço público.*

2. *A prescrição quinquenal referida abrangem qualquer direito ou ação.*

3. *Se é certo que o ato administrativo ilegítimo não se torna válido pelo tempo decorrido, qualquer que seja o período de sua duração, pois, o que é vicioso sempre continua vicioso. Certo, também, é que prescreverá, no prazo de 5 (cinco) anos a ação do interessado para o invalidar, por não se justificar a instabilidade jurídica, mesmo que potencial, por todo e sempre.*

4. *Em consequência, se o interessado não agiu dentro dos cinco anos autorizados pelo ordenamento positivo, o ato, mesmo inválido, firma-se, estabiliza-se, não podendo mais ser anulado, quer por meio administrativo, quer por decisão judicial.*

5. Sentença reformada. Provimento do Re-

curso.” (Ac. un. do TRF — 5ª — Ae. 195-SE — Anexo IV), julgado em 03.08.1989). (Grifei).

“... os termos da lei são incisivos, peremptórios mesmo: atinge a prescrição quinquenal que beneficia o Poder Público *todo e qualquer direito e ação, seja qual for a sua natureza*. Não distinguiu o legislador os direitos assegurados por lei ao servidor público, que se integram no seu *status* para declará-los imprescritíveis. *Na enfática e a até redundante afirmação de que prescreve em cinco anos todo e qualquer direito, seja qual for a sua natureza, não se podem data venia, entrever distinções*. Todo e qualquer direito é, e ‘data venia’, só pode ser, todo e qualquer direito mesmo.” (RE n° 107.503-MG, Rel. Min. Octávio Gallotti, Ac. Publ. na RTJ 106/1.095). (Grifei).

12. Em acréscimo aos sobreditos arestos, ainda, faz alusão (com supedâneo em parecer do Dr. Sebastião José Lessa) ao entendimento publicizado por tribunais pátrios que julgaram a matéria em tela, no sentido de que são prescritíveis os atos considerados nulos: TFR-AC n° 010865/90-DF in *DJU* 11.11.1991; STJ-RE n° 30.961/91 — SP, in *DJU* 22.04.1991; TRF AC n° 0111885/90-CO, in *DJU* de 18.03.91; TRF-AC n° 0200233/89-RJ, in *DJU* de 07.05.1991; STJ-RE n° 5.559/90-SP, in *DJU* de 19.11.1990.

13. E, ainda, diz que “assume relevo na observância dessa diretriz, o fato de que a própria Consultoria Geral da República sempre orientou no sentido de que a Administração não deve se posicionar contrariamente à jurisprudência solidamente firmada pelos Tribunais pátrios” (Pareceres n°s S-011, de 12.02.1986; de 30.04.1953, C-15, de 13.12.1960; H-76, I-222, de 11.06.1973; L-211, de 04.10.1978; P-33, de 14.04.1983).

14. Arrematando seu estudo, observa que no Parecer CR/CG n° 01/92, aprovado pelo de n° JCF-11, *divergindo dessa orientação*, entendeu a então Consultoria Geral da República por concluir que não incide prescrição quinquenária sobre atos nulos.

Na sua ótica, “equivale essa orientação no desentendimento do princípio da legalidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a par de provocar a instabilidade

das relações jurídicas já consolidadas na doutrina e na pacífica jurisprudência de nossos Pretórios”.

Demais disso — *como acentua* — a prescrição quinquenária de que trata o Decreto n° 20.910/32, não pode ser relevada pela Administração Pública vez que, “trata-se, no caso, de norma pública a cujo império não se pode subtrair o administrador” (cf. Antônio Balbino, CGR, 474/1961 — 052).

15. Ante a farta argumentação produzida, tem por *aconselhável* sugerir que seja revista a tese defendida no Parecer CR/CG n° 01/92, aprovado pelo Parecer JCF-11, da extinta Consultoria Geral da República.

III — O Parecer CR/CG N° 01/92, Anexo ao Parecer n° JCF-11, de 30.11.1992, que se pretende ver reexaminado.

16. O eminente ex-Consultor-Geral da República, Dr. José de Castro Ferreira ao homologar e subscrever o Parecer CR/CG n° 01/92, de autoria do ilustre Consultor da República, Dr. Carlos Galiza (recentemente falecido), ao apreciar a questão objetivada no sobredito pronunciamento, assim se manifestou:

“Com efeito, aos servidores de certos cargos públicos (militares, policiais e assemelhados) não é possível o abandono de posto ou missão de serviço, com o descumprimento de normas regulamentares, sob a alegação de motivos de ordem pessoal, ainda quando relevantes.

Assim, o deferimento do recurso, se assim entender o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, há que ser unicamente em razão de inexistência de processo regular para apuração da falta funcional, cuja ocorrência não é negada pelo Recorrente, e para aplicação da penalidade cabível.”

17. Vê-se, da leitura de antedita homologação, que o ilustrado ex-Consultor-Geral, que honrou a extinta Consultoria Geral da República com sua nobre presença, não se referiu sobre a tese defendida no Parecer CR/CG n° 01/92, segundo a qual “não incide a prescrição quinquenária sobre ato nulo, sendo, de consequência, inaplicável (ao caso ocorrente) o Decreto n° 20.910, de 06 de janeiro de 1932.”

Inobstante essa falta de alusão ao instituto da prescrição, homologou e subscreveu Sua Excelência supracitada manifestação, convalidando-a.

18. Com o fito de se conhecer melhor a feição jurídica do Parecer CR/CG nº 01/93, traço a cotejo alguns de seus pontos principais, desvencilhando-me da parte atinente ao histórico do caso ocorrido:

9. No entanto, o titular da Consultoria Jurídica, entendendo que o ato para o qual pretende o policial a sua desconstituição data de 03.02.1978, opinou pelo indeferimento, em razão da prescrição, o que teve o aprova ministerial.

10. A tese esposada pela Consultoria Jurídica daquela Pasta procura assentar-se no exame da prescrição firmada no Decreto nº 20.910, de 06.01.32, na visão de que a declaração de nulidade do ato administrativo, por iniciativa do poder público, se sujeita ao limite temporal fixado para prescrição de direito de ação do administrado, e que esta só pode ser relevada pela administração, salvo se quinquenal.

11. Subsistindo a prescrição quinquenal contida no Decreto nº 20.910/32, o recorrente também não obedeceu o prazo estabelecido no art. 335, incisos I e II do Decreto nº 59.310/66 (regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e Distrito Federal), o de exercer o seu direito de pleitear na esfera administrativa em cento e vinte dias.

12. Posta a decisão ministerial nestes termos é sobre ela o exame desta Consultoria, à vista do que contém o pleito do servidor policial ao Senhor Presidente da República.

III

13. Respalde-se o pedido no art. 5º, inciso XXXIV, letra "a" da Constituição de 1988, que assegura a todos o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso do poder. Invoca-se no pedido a eficácia do art. 114 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que estabelece que a administração deverá

rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade.

14. O direito de petição é lícito ao servidor, visando a obter uma decisão presidencial em defesa de seu interesse pessoal.

15. A norma jurídica contida no art. 114 da Lei nº 8.112/90 é geral e vinculatória para todos, e impositiva para que a administração pública possa rever o ato se contaminado de ilegalidade. Cuido que o legislador, ao autorizar a revisão, a qualquer tempo, exclui à administração a submissão de prazos prescricionais, conquanto apurada a ilegalidade. Se o servidor tem uma relação peculiar com a administração pública, os atos desta, a que se sujeita, não podem deixar de obedecer ao princípio de legalidade. Como consequência disto, os atos ditados pela administração devem estar submetidos à lei.

16. Como matéria disciplinar, o ato administrativo da punição funcional teria de resultar de um processo de apuração de responsabilidade do servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições. Esta tem sido a tradição do direito brasileiro.

17. Se o ato administrativo deixou margens a dúvidas, e não se sujeitou a uma forma legalmente imposta — como parece ser o que foi impugnado pelo Delegado da Polícia Federal neste processo —, é ilegítimo e não se tornou válido pelo tempo decorrido. O ato administrativo viciado de ilegalidade, com efeito, não pode continuar sempre viciado, no âmbito da administração, em questão disciplinar, pela invocação do instituto da prescrição.

IV

18. A transgressão disciplinar cometida pelo servidor não se define como norma penal. A infringência deu-se ao que prescreve o item XXX, do art. 364, do Decreto nº 59.310/66, ou seja, ter faltado ao serviço, deixando de participar, com antecedência à autoridade a que estava subordinado, a impossibilidade de comparecer à repartição.

19. Não se compadeceu a autoridade superior do justo motivo apresentado pelo servidor policial da razão facta de sua ausência. Pu-

niu-o com um (1) dia de suspensão e transformou a punição em multa, na conformidade do § único, do art. 205 da Lei nº 1.711/52.

V

27. A invocação do decurso do prazo prescricional, com fundamento no Decreto nº 20.910, de 6.01.1932, para indeferir o pedido do recorrente não pode prosperar. Na realidade, no caso em espécie, não se trata de ação do interessado contra a Fazenda Pública.

28. Sua pretensão, não se insere em perecimento do seu direito. Pelo contrário, a regra instituída no art. 114 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é impositiva em que a administração reveja seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade.

29. A administração podendo relevar o prazo do direito do servidor em pleitear administrativamente, com mais razão se obriga a rever, a qualquer tempo, seu próprio ato ilegal, por força de disposição de lei. Ou seja: comprovada a existência da nulidade não há que se falar em prescrição, porquanto o ato nulo não é alcançado por este instituto.

30. Se a autoridade policial a quem estava subordinado o então Escrivão de Polícia Federal não recebeu dele, diretamente, a participação, com antecedência, de sua viagem a Porto Alegre, e a impossibilidade de comparecer ao serviço — o que seguramente configuraria o justo motivo — nem por isso se excluía de proceder breve sindicância, realizada em vinte e quatro horas, contados do fato gerador de punição, para então apreciar se houve ou não o motivo justo do seu não comparecimento à repartição.

31. Nestas condições, pelos elementos constantes do processo, o parecer é pelo provimento do recurso interposto pelo Delegado de Polícia Federal, Alcioni Serafim de Santana, ao Senhor Presidente da República, para ser declarada nula a pena de suspensão de 1 (um) dia, aplicada pela Portaria nº 06/GAB/SR/SC, de 30.01.1978, publicada no B.S. nº 29, de 3.02.1978, restabelecendo-se todos os direitos atingidos pela mencionada punição.”

IV — Revisão de decisão presidencial.

19. Antes que nada é necessário enfatizar que o objeto da presente proposta, oriunda do Ministério da Justiça, se me apresenta como matéria relevante, digna, portanto, de merecer uma orientação normativa, capaz de solucionar questões desse jaez na órbita administrativa.

20. Por via de regra, tinha a extinta Consultoria Geral da República e, atualmente, a Advocacia Geral da União, como meta não proceder à revisão de decisão presidencial, a não ser que elementos novos, merecedores de ponderação, fossem oferecidos pelo interessado. Também, tenho-me mostrado infenso às revisões quando não hajam sido trazidos à colação novos fatos que a possam ensejar. Na espécie, entretanto, penso, salvo melhor entendimento, que a solicitação deve merecer acolhida, isto porque, os elementos jurídicos apresentados no Parecer CJ nº 074/93/MJ são bastantes para se chegar à conclusão de que, na verdade, toda pretensão exposta perante a Administração Pública com a finalidade de rever ato contaminado com vício de nulidade achasse sujeita à prescrição quinquenal consignada no Decreto 20.910/32, não podendo ser relevada sob pena de acarretar — como ficou patenteado na E.M. nº 355/MJ — danosas consequências ao serviço público.

21. A análise detida da espécie dos autos em que figura como interessado o DPF Alcioni Serafim de Santana evidencia, de modo irretorquível, que tanto a jurisprudência consolidada como a doutrina predominante, entram em colisão com os argumentos lançados pelo autor do Parecer CR/CG nº 01/92.

22. A proposta ministerial traz, indubitavelmente, elementos juridicamente relevantes para o acolhimento da pretensão revisional. Basta que sejam observados, por exemplo, os arestos de vários Pretórios trazidos à baila, certamente não examinados por ocasião da feitura do parecer, por isso mesmo capazes de desconstituí-lo. Isto tudo sem contar com outros pronunciamentos precedentes da extinta Consultoria Geral da República, nos quais era defendida a tese da incidência de prescrição sobre atos nulos.

23. Também há que se considerar as opiniões abalizadas de Hely Lopes Meirelles e Regis Fernandes de Oliveira, ambos citados em abono à pretensão revisional, que entendem, o primeiro deles, que “O instituto da prescrição administrativa encontra justificativa na necessidade da estabilização das relações entre o administrador e a Administração e entre esta e seus servidores”, o segundo, que “... a matéria da prescrição deve ser analisada à vista do sujeito que pode pleitear a decretação de sua invalidade” e que “se se cuida do administrador, temos o prazo de cinco (5) anos, pouco importando tratar-se de ato nulo ou anulável (se se pretende adotar a terminologia), isto porque está expresso no art. 1º de Decreto nº 20.910, de 06.01.1932, que todo e qualquer direito contra a Fazenda Pública, seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos”. (in, respectivamente “Direito Administrativo Brasileiro” — 17ª ed. atualizada p/ Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho: 1992:583/84; e “Ato Administrativo”, RT, 1978: 122/125, cf. citação contida no Parecer CJ nº 074/93).

24. Assim, nada de obviedade mais direta e transparente do que a prescrição quinquenária tratada no Decreto nº 20.910/32. Não pode, portanto, ser relevada pela Administração Pública pois que, como norma pública, obriga o administrador ao seu cumprimento. Nesse direcionamento é, inclusive, o disposto no art. 112 da aLei nº 8.112/90 que assim reza: “A prescrição é de ordem pública, não podendo ser relevada pela administração.”

25. Sem muito exercício de hermenêutica, pode-se demonstrar que o tema referente à passagem do tempo no âmbito da Administração Pública há que ser considerado sob dois aspectos: de um lado, aquele atinente à *via administrativa*, que se constituiu nos direitos pleiteados, exercitados através de requerimentos, recursos administrativos e outros expedientes, sujeitos a prazos; de outro, os direitos exercitados em desfavor da Administração Pública postulados pela *via juris*.

26. O uso da expressão prescrição administrativa tem sido bastante criticado por renomados administrativistas pátrios, como, por exemplo, Hely Lopes Meirelles, para quem “a

prescrição como instituto jurídico pressupõe a existência de uma ação judicial apta à defesa de um direito, porque ela significa a perda da respectiva ação, por inércia do seu titular. Mas, impropriamente se fala em prescrição administrativa para indicar o escoamento dos prazos para interposição de recurso no âmbito da Administração ou para manifestação da própria Administração sobre a conduta de seus servidores ou sobre direitos e obrigações dos particulares perante o Poder Público”. (In *Direito Administrativo Brasileiro*, 13ª ed., 1987:578).

A crítica do saudoso mestre de São Paulo tem sua razão de ser porque se utiliza a idéia essencial de uma figura jurídica no âmbito administrativo justamente como empecilho à atuação da Administração Pública pela passagem do tempo. Essa figura é justamente a *prescrição administrativa*, dotada de singularidade, quando não envolve ação na *via juris*, estudada pelo Direito Civil.

Mas, doutrinadores, sobretudo no campo do Direito Administrativo, tem aceito a utilização dessa figura (ou instituto, como desejam alguns deles) para resolver questões relativas à passagem do tempo ou decurso de prazos atinentes à atuação da Administração ou a direitos postulados na via administrativa.

27. Deixando de lado as discussões jurídicas que o tema sujere, mesmo porque não é este o objetivo que se propõe neste estudo, devo dizer que o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, uma das raridades em matéria normativa, já que possui mais de sessenta anos de vigência, dispõe sobre a *prescrição* quinquenal estabelecendo prazo genérico para o que chama de “reclamação administrativa”, nos seguintes termos: “Art. 6º. O direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulado, prescreve em um ano a contar da data ou do fato do qual a mesma se originar.”

Observe-se, então, que emprega o verbo prescrever para a via administrativa, dando, desse modo, um sentido translato à verdadeira acepção em que é empregado o instituto da prescrição no Direito Civil.

28. Embora seja um ato normativo de 1932,

avis rara neste país, o art. 6º, antes citado, não contém norma redundante, tampouco imprecisa. E clara e não está a permitir lucubrações profundas a respeito de sua aplicação. Não se pode relegar ao oblívio a certeza incontestável de que toda pretensão postulada perante a Administração Pública com o fito de reverter ato com *vício de nulidade* acha-se sujeita à prescrição quinquenal consagrada no Decreto nº 20.910/32, que não pode, sob pretexto algum, ser relevada.

29. A chamada *prescrição administrativa*, na esfera do poder disciplinar, significa a impossibilidade de ser aplicada punição por parte da Administração Pública após o decurso de certo lapso de tempo, vigorando, portanto, no universo da estrutura organizacional do Estado, o *princípio da prescritibilidade* da sua pretensão punitiva. Não importa se o *ato punitivo* esteja eivado de nulidade por defeito de competência, de finalidade, de forma, de motivo, e defeito de objeto; o certo é que ocorre a prescrição, que a Administração não pode relevar.

30. Convém ressaltar, por oportuno, que a Constituição da República vigente, no § 5º do art. 37, determina a fixação, através de lei ordinária, de prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente (político, público) servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Ora, se a Lei Fundamental adota a regra da prescritibilidade de ilícitos que acarretam danos ao erário, evidentemente prescrevem, do mesmo modo, todos os demais ilícitos que sejam prejudiciais ao bom desempenho dos serviços administrativos.

31. Como se percebe, levando-se em consideração que a matéria em epígrafe tem merecido do Judiciário, através de iterativas manifestações, entendimento divergente do consagrado no Parecer JCF-11, de 30.11.1991, da extinta Consultoria-Geral da República, creio, salvo melhor juízo, que se me afigura plausível o reexame da questão, na linha de procedimento esposada no Parecer CJ nº 074/93/MJ, o qual, por inteiro, endosso.

V — Conclusão

32. Em face do exposto, há que se concluir, necessariamente, pela revisão do Parecer JCF-11, de 30 de dezembro de 1992 (anexado ao Parecer CR/CG nº 01, de 11 de fevereiro de 1992), uma vez que conflitante com a doutrina predominante, com a pacífica jurisprudência dos Tribunais pátrios e, ainda, com manifestações precedentes, emanadas da extinta Consultoria-Geral da República.

Sub censura.

Brasília, 17 de setembro de 1993. L. A. Paranhos Sampaio — Consultor da União.