

PRESCRIÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUANDO NÃO PREVISTO PRAZO PRESCRICIONAL PARA DEMISSÃO NA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA, NOS CASOS DE EXERCÍCIO DE CARGO EFETIVO OU EMPREGO PÚBLICOS (SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E MILITARES)*

Denilson Feitoza Pacheco

Promotor de Justiça/MG

1 INTRODUÇÃO

O art. 23, II, da Lei n. 8.429/1992 estabelece que as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: “dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, no casos de exercício de cargo efetivo ou emprego”.

Já está assentado na doutrina que se deve tomar como referência o prazo prescricional previsto para a prescrição relativa à demissão, quando não prevista a relativa à demissão a bem do serviço público.

Nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego públicos, qual é o prazo prescricional do ato de improbidade administrativa, quando não estabelecida, na legislação específica da categoria a que pertence o servidor público que praticou o ato de improbidade administrativa, a prescrição relativa à demissão a bem do serviço público ou, simplesmente, à demissão?

Pensamos que, no caso, o prazo prescricional deve ser determinado conforme a condição de civil ou militar do servidor público e o ente federativo a que pertence.

2 SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS

Vejamos, inicialmente, a situação do servidor público civil.

Por exemplo, no Estado de Minas Gerais, não há previsão de prescrição para a demissão de policial civil, diante de ilícito disciplinar, na respectiva Lei Orgânica da Polícia Civil (Lei n. 5.406/1969-MG).

Tratando-se de servidor civil, é razoável admitir-se que o Estado de Minas Gerais poderia estabelecer a matéria prescricional no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais (Lei n. 869/1952-MG) e, então, teríamos o

* Tese aprovada por maioria.

prazo prescricional. Entretanto, esta lei também não previu a prescrição para a demissão.

Tendo em vista o princípio constitucional federativo, não podemos admitir que o Estado de Minas Gerais estivesse acolhendo, implicitamente, os dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União (Lei n. 8.112/1990), sem previsão legal expressa. Também não há “normas gerais” da União sobre as polícias cíveis (art. 24, XVI, CR), no âmbito de sua competência concorrente, dispondo a respeito. Em termos mais exatos, quanto ao policial civil e ao servidor público civil mineiros, o prazo prescricional não é de cinco anos contados da data em que o fato se tornou conhecido (art. 142, inc. I c/c § 1º, Lei n. 8.112/1990). Tampouco, no caso, os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime (art. 142, § 2º, Lei n. 8.112/1990); por conseguinte, o prazo prescricional do ato de improbidade administrativa não segue o prazo prescricional criminal quanto a tais servidores públicos cíveis mineiros.

Para determinar o prazo prescricional, no caso, deve-se fazer uma interpretação sistêmica, observando-se a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa.

O ato de improbidade administrativa é uma espécie de ilícito civil *lato sensu* e não de ilícito disciplinar. As respectivas sanções são aplicadas por juízo cível, em processo *jurisdicional* civil, iniciado por meio de ação civil de improbidade administrativa, e não aplicadas por autoridade administrativa, em processo *administrativo* disciplinar.

A Lei n. 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa) buscou especificamente seus prazos prescricionais nas “leis disciplinares”, mas não transformou as “leis disciplinares” na “lei geral” dos ilícitos cíveis, inclusive quanto aos atos de improbidade administrativa. O Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União também não é a “lei geral” dos ilícitos cíveis (inclusive dos atos de improbidade administrativa), mas a “lei geral” dos ilícitos *disciplinares* dos respectivos servidores. A “lei geral” dos ilícitos cíveis, inclusive dos atos de improbidade administrativa, é o Código Civil.

Desse modo, na falta de previsão expressa do prazo prescricional na lei *específica* do respectivo servidor público, deve-se aplicar a lei *geral* dos ilícitos cíveis que é o Código Civil.

Portanto, nos exatos termos do art. 205 do Código Civil (Lei n. 10.406/2002), a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor, que é exatamente a hipótese aplicável aos atos de improbidade administrativa praticados por policiais cíveis e por servidores públicos cíveis em geral, no Estado de Minas Gerais, enquanto não houver lei específica que estabeleça diversamente. Esse prazo deve ser contado da data do fato, como se depreende do art. 189 do CC/2002 (“Violado o direito, nasce para o titular a pretensão”).

3 MILITARES

Vejamos a situação do militar.

Inicialmente, cumpre observar que o cargo de militar é cargo efetivo.

Os militares têm regime jurídico específico, conforme se depreende do disposto nos arts. 42 (militares estaduais, distritais e, quando houver, territoriais) e 142 (militares das Forças Armadas) da Constituição da República. Esta estabelece tanto os aspectos do regime jurídico dos militares “federais” que pode ser aplicado aos militares estaduais, distritais e territoriais (art. 42, § 1º, CR) quanto os do regime jurídico dos servidores públicos civis que podem ser aplicados aos militares em geral (por exemplo, art. 142, § 3º, inc. VIII, CR).

Portanto, diante da falta de previsão de prescrição relativa à demissão a bem do serviço público ou à demissão, por prática de ilícito disciplinar (transgressão disciplinar militar), não se pode utilizar, no ato de improbidade administrativa, o prazo prescricional do estatuto do servidor público civil do mesmo ente federativo, nem se pode aplicar eventual prazo prescricional previsto para militares “federais” aos militares estaduais, distritais e territoriais. A matéria prescricional não está dentre aquelas que são expressamente “compartilháveis” entre tais servidores, na Constituição da República; por conseguinte, sua aplicação demandaria que a lei específica do militar improbo a previsse. Ademais, por outro lado, com base no princípio federativo, tampouco poderíamos aplicar a militar estadual, distrital ou territorial um prazo prescricional estabelecido para militar “federal”.

A solução, no caso, também é a aplicação do disposto no art. 205 do Código Civil de 2002, que estabelece o prazo prescricional de dez anos, conforme raciocínio que desenvolvemos para o servidor público civil, no item anterior.

É o que ocorre com os policiais militares e os bombeiros militares no Estado de Minas Gerais.

O “Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais” – CED-MG (Lei 14.310/2002-MG) não estabelece o prazo prescricional para a demissão a bem do serviço público, nem para a demissão em geral (e a Lei n. 5.301/1969-MG – Estatuto do Pessoal da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – nada diz a respeito). A prescrição é estabelecida para as espécies de transgressões disciplinares militares (ou seja, conforme art. 90 do CED-MG, contados da data em que foi praticada a transgressão, a ação disciplinar prescreve em: I – cento e vinte dias, se transgressão leve; II – um ano, se transgressão média; III – dois anos, se transgressão grave). As transgressões disciplinares, por sua vez, não têm sanções específicas, abstratamente cominadas, como a demissão. As sanções são estabelecidas conforme um sistema de pontuação. O art. 33, parágrafo único, do CED-MG estabelece que a demissão pune determinada transgressão ou decorre da incorrigibilidade do transgressor contumaz, cujo histórico e somatório de sanções indiquem sua inadaptabilidade ou incompatibilidade ao regime disciplinar da Instituição, mas não especifica qual é essa “determinada transgressão”. Nos termos do art. 34 do CED-MG, a demissão de militar da ativa com menos de três anos de efetivo serviço será precedida de processo administrativo-disciplinar sumário, instaurado quando da ocorrência das situações a seguir relacionadas: I – reincidência em falta disciplinar de natureza grave, para o militar classificado no conceito “C”; II – prática de ato que

afete a honra pessoal ou o decoro da classe, independentemente do conceito do militar (art. 34, CED-MG). Nem o sistema de pontuação resolve a questão da demissão, pois, mesmo a pontuação máxima de vinte e um a trinta pontos acarreta apenas a sanção da suspensão, sem referência à demissão (art. 22, CED-MG).

No caso, se determinada transgressão disciplinar tivesse como sanção específica a demissão, abstratamente prevista, poderíamos aplicar o prazo prescricional desta transgressão ao ato de improbidade administrativa. Mas somente se chega na demissão por aplicação de vários critérios, dentre os quais não está a vinculação abstrata da sanção de demissão a uma determinada transgressão disciplinar. Enfim, no caso, não há, propriamente, “faltas disciplinares puníveis com demissão”, ao contrário do que exige o art. 23, II, da Lei n. 8.429/1992.

A prescrição relativa a ato de improbidade administrativa praticado por militar mineiro seria, então, o somatório de dois prazos prescricionais de transgressões disciplinares militares graves, ou seja, seria de quatro anos? Este nos parece um raciocínio muito inseguro, pois demanda malabarismos interpretativos.

O certo é que não há previsão de prescrição especificamente para a demissão como deveria ocorrer por expressa imposição do art. 23, II, da Lei n. 8.429/1992. Em razão da diferença de regimes jurídicos entre servidores militares e civis, por um lado, e do princípio federativo, por outro, não pode ser aplicado nem o eventual prazo prescricional dos servidores civis nem o eventual prazo dos militares “federais”. Assim, conforme vimos, deve ser aplicada a “lei geral” dos ilícitos civis, aqui incluído o ato de improbidade administrativa, ou seja, o prazo prescricional é de dez anos, quando não previsto prazo menor na lei específica, nos exatos termos do art. 205 do Código Civil c/c art. 23, II, da Lei n. 8.429/1992. A mesma solução é aplicável aos policiais militares e bombeiros militares estaduais, distritais e, quando houver, territoriais, quando não previsto prazo de prescrição para a demissão a bem do serviço público ou, simplesmente, a demissão, na legislação específica do militar que praticou o ato de improbidade administrativa.

4 CONCLUSÃO

A prescrição relativa a ato de improbidade administrativa praticado por servidor público civil estadual (cargo efetivo ou emprego), nos exatos termos do art. 205 do Código Civil (Lei n. 10.406/2002) c/c art. 23, II, da Lei n. 8.429/1992, ocorrerá no prazo de dez anos, contado da data do fato (art. 189 do Código Civil), se: a) na lei estadual específica de determinada categoria de servidor público civil estadual, não há previsão de prescrição especificamente para a demissão; b) também não há previsão no respectivo Estatuto dos Servidores Públicos Civis estaduais; c) nem há lei estadual estabelecendo expressamente a aplicação de outra lei que contenha o prazo prescricional (como o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União); e d) não há lei federal em matéria de competência concorrente da União (como art. 24, XVI – polícias civis, art. 61, § 1º, II, “d” – Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, art. 93, *caput* – Magistratura, e art. 134, § 1º – Defensorias Públicas, todos da

Constituição da República) estabelecendo a prescrição para a sanção de demissão ou expressamente a aplicação de outra lei que contenha o prazo prescricional.

Mutatis mutandis, a mesma solução aplica-se aos servidores públicos municipais (cargo efetivo ou emprego), se, na lei municipal específica de determinada categoria de servidor público civil municipal, não há previsão de prescrição especificamente para a demissão, não há previsão no respectivo Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis municipais e também não há lei municipal estabelecendo expressamente a aplicação de outra lei que contenha o prazo prescricional (como o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis estaduais ou o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União).

A prescrição relativa a ato de improbidade administrativa praticado por militar estadual, nos exatos termos do art. 205 do Código Civil (Lei n. 10.406/2002) c/c art. 23, II, da Lei n. 8.429/1992, ocorrerá no prazo de dez anos, contado da data do fato (art. 189 do Código Civil), se: a) na lei estadual específica do militar estadual, não há previsão de prescrição especificamente para a demissão; b) também não há lei estadual estabelecendo expressamente a aplicação de outra lei que contenha o prazo prescricional (como o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do respectivo estado, o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União, ou eventual lei federal dos militares das Forças Armadas); e c) nem há lei federal em matéria de competência privativa da União (como art. 22, XXI, CR – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares) estabelecendo a prescrição para a sanção de demissão ou expressamente a aplicação de outra lei que contenha o prazo prescricional (se admissível que a lei federal possa reger a matéria apesar do disposto no art. 42, § 1º, c/c art. 142, § 3º, inciso X, CR, que diz “lei estadual específica”). *Mutatis mutandis*, a mesma solução é aplicável aos militares “federais”, distritais e, quando houver, territoriais.