

**A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO:  
A POLÊMICA DA REDUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL  
OPERADA PELA LEI 14.310/2002**

**Joaquim Adelson Cabral de Souza<sup>\*1</sup>**

**RESUMO**

Enfoca a relevância do tema da prescrição para o processo administrativo-disciplinar. Identifica a estrutura lógico-jurídica da prescrição. Analisa os efeitos da suspensão e da interrupção no devido processo administrativo. Aborda a decisão proferida pelo TJM/MG e realiza inflexões jurídico-disciplinares para a PMMG. Observa os princípios do Estado Democrático de Direito, da isonomia, da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação do retrocesso social. Apresenta o direito fundamental à razoável duração do processo como referente lógico-jurídico de interpretação e aplicação do instituto da prescrição nos processos administrativos.

**PALAVRAS-CHAVE**

PROCESSO ADMINISTRATIVO; PRESCRIÇÃO; SUSPENSÃO; INTERRUPÇÃO;  
RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO.

**ABSTRACT**

Process focuses the relevance of the subject of the lapsing administrative-to discipline it. It identifies the logical-legal structure of the lapsing. It analyzes the effect of the suspension and the interruption in the had administrative proceeding. It approaches the decision pronounced for the TJM/MG and carries through inflections legal-to discipline for the PMMG. It observes the principles of the Law Democratic State, of the isonomy, of the proportionality, of the reasonable and the prohibition of the social retrocession. It presents the basic right to the reasonable duration of the logical-legal process as referring of

---

<sup>1</sup> \* Ten Cel da PMMG. Especialista em Direito Público. Mestrando em Direito Processual pela PUC/Minas. (Endereço eletrônico joaquim.adelson@gmail.com).

interpretation and application of the institute of the lapsing in the administrative proceedings.

## KEY-WORDS

ADMINISTRATIVE PROCEEDING; LAPSING; SUSPENSION; INTERRUPTION; REASONABLE DURATION OF THE PROCESS.

## 1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, através de sua Revista de Estudos e Informações Nr 17, publicada em outubro de 2006, trouxe à comunidade jurídica, mas principalmente aos seus jurisdicionados, significativas reflexões sobre as inovações<sup>2</sup> advindas da Emenda Constitucional nº 45/2004, dentre as quais destacamos a criação das Câmaras Cível e Criminal, assim entendida como iniciativa pioneira que proporcionará ao Tribunal a especialização dos magistrados e o conseqüente aprofundamento de temas controvertidos.

Espera-se, com a medida, enquanto resultado da ampliação da competência constitucional da Justiça Militar Estadual, a construção de provimentos judiciais adequados ao Direito Militar Democrático (Administrativo-disciplinar e Penal), suficientemente marcado pela dialeticidade não só desejada, mas principalmente vivificada pelos princípios institutivos<sup>3</sup> do processo constitucional.

---

<sup>2</sup> Nessa edição da Revista de Estudos e Informações, outro interessante artigo, pertencente à lavra do Dr Fernando Galvão da Rocha, versa sobre a possibilidade jurídica da institucionalização do Tribunal do Júri na Justiça Militar Estadual em razão da Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário. Diz o ilustre autor em sua conclusão: “*A instituição do Tribunal do Júri na Justiça Militar Estadual não constitui nenhuma excepcionalidade, posto que este órgão jurisdicional não é privativo da Justiça Comum estadual, e também existe na Justiça Comum federal*”.

<sup>3</sup> Seguindo o magistério de Rosemiro Pereira Leal, os princípios institutivos do devido processo constitucional são a ampla defesa, o contraditório e a isonomia. Textualmente, ensina que ... “*em síntese poder-se-ia dizer que, como elementos jurídico-existenciais do Processo, em sua base institutiva, o contraditório, a isonomia e a ampla defesa são princípios (referentes lógico-jurídicos) sem os quais não se definiria o Processo em parâmetros modernos de direito-garantia constitucionalizada ao exercício de direitos fundamentais pela procedimentalidade instrumental das leis processuais*”. (Cf. LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 109)

Dentre as modificações introduzidas pela precitada Emenda, a revista traz à luz a Apelação Cível 061, publicada em 16Set2006, cujo aresto consolida, vez que a decisão teria sido unânime, o acatamento da tese sobre a inconstitucionalidade – e, portanto, a inaplicabilidade - do Art 90 da Lei 14310/2002 (Código de Ética e Disciplina Militar), que define os prazos de prescrição da ação disciplinar nas instituições militares estaduais, ao fundamento, em apertada síntese, de violação aos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao retrocesso social.

Lado outro, desconstruída a possibilidade de aplicação do prazo prescricional previsto na lei específica para os servidores militares estaduais, diante da lacuna aberta cirurgicamente pela atividade judicacional, integra-se a interpretação do sistema disciplinar, conforme se extrai do acórdão, mediante a escolha paradigmática da norma geral aplicada aos servidores civis do Estado de Minas Gerais (Lei 869/52).

Partindo-se, então, da lição de Norberto Bobbio, ao discorrer sobre o futuro da democracia<sup>4</sup>, no sentido de que o “*o processo de democratização não pode ser dado por concluído*”, a premissa básica deste artigo funda-se no fato de que a unidade (na defesa do Estado Democrático de Direito) não exige uniformidade (na aplicação dos princípios aplicáveis à espécie), nem tampouco a diversidade de entendimentos (na defesa de interesses legítimos) implica divisão das forças positivas (criação de antagonismos infrutíferos que levam ao auto-extermínio).

Portanto, dada a importância da prescrição para a enorme demanda do contencioso administrativo-disciplinar das instituições militares estaduais, constitui-se objeto deste breve artigo a investigação do instituto jurídico da prescrição sob o paradigma do provimento inserto na Apelação Cível 061/2006-TJM/MG.

## **2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO**

### **2.1 Estrutura lógico-jurídica da prescrição**

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

Abstraindo-se as origens do instituto jurídico da prescrição, que remonta ao antigo direito romano, percebemos a necessidade de firmar alguns conceitos fundamentais ao estudo do tema proposto, visando à facilitação da compreensão através do domínio da linguagem<sup>5</sup>.

Bem sabemos que a prescrição é um instituto jurídico amplamente aplicado tanto pelo Direito Público quanto Direito Privado, sendo possível a diversidade no regramento legal justamente para atender as necessidades específicas de cada ramo do Direito, sem, contudo, mesmo diante de uma dosagem razoável de flexibilidade, descaracterizá-la ou comprometer sua compatibilidade enquanto componente da Teoria Geral do Direito.

Assim sendo, é oportuno, de início, considerar a estrutura lógico-jurídica da prescrição *in genus* em sede de investigação temática da prescrição aplicada às punições disciplinares. O conceito de prescrição, voltado para a área administrativa, possui diferentes acepções. No magistério de DI PRIETO (2000, p. 585) “*ela designa, de um lado, a **perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a **perda de prazo para que a Administração reveja seus próprios atos; finalmente, indica a **perda de prazo para aplicação de penalidades administrativas*******”. (grifo nosso).

Eis os componentes lógico-estruturais da prescrição comuns a todos os ramos de direito: a fatalidade da pretensão punitiva exige, para sua configuração, a **inércia do sujeito** e o **decurso do prazo**.

A citação acima se mostra perfeitamente adequada para demonstrar que o decurso do prazo é vital para o exercício de direitos, seja para a Administração, ou seja, para o administrado, o que significa dizer, para o nosso tema, que os prazos prescricionais relativos à aplicação de penalidades administrativas são instituídos em favor do administrado e não da Administração.

A previsão sistêmica do instituto da prescrição mostra-se necessária em razão do princípio da segurança jurídica<sup>6</sup>. O contencioso administrativo não pode ficar à mercê de

<sup>5</sup> Neste sentido, a “*linguagem jurídica envolve o emprego da correta terminologia, visando à clareza e a precisão dos textos jurídicos, quaisquer que sejam, na sua estrutura e composição, permitindo-lhes a exata compreensão técnica e facilitando sua interpretação*”. (DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. *Responsabilidade do Estado pela função jurisdicional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 13)

<sup>6</sup> “*A prescrição e a decadência são fatos jurídicos através dos quais a ordem jurídica confere destaque ao princípio da estabilidade das relações jurídicas, ou como se tem denominado atualmente, ao princípio da segurança jurídica*”. (FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 27)

eternas pendências, questões intermináveis que apenas provocam a dilação temporal indevida impedindo a decisão alusiva ao caso concreto.

Diz a Constituição, no inciso LXXVIII introduzido ao Art 5º pela Emenda Nº 45/2004, que a todos “*são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”. Esta configuração nova para as demandas administrativas deve receber tratamento devido pelo Estado.

Não pode mais se entender, de forma simplista, que a prescrição se dá apenas em relação à ação disciplinar, deixando para a Administração, uma vez iniciado o processo disciplinar no prazo legal, a eternidade como limite para a prolação de suas decisões.

Vê-se, portanto, que a dignidade humana, enquanto fundamento do Estado Democrático de Direito, impõe uma melhor estruturação da atividade apuratória (destinação de meios e pessoal com dedicação exclusiva), rompimento da gestão do contencioso por mero “encargo” funcional, especialização dos analistas, agilização das instâncias decisórias, modernização e simplificação de procedimentos, bem como uma imediata avaliação das normas processuais, mediante consulta aos profissionais da área para, respeitando-se os direitos e garantias fundamentais do servidor cidadão, promover a padronização de conduta institucional.

## **2.2 A pretensão punitiva funcional**

Para a Administração, a prescrição se apresenta, então, como forma de sanção, ao permanecer inerte diante da conduta desviante do servidor, ou seja, se permanecer sem agir por um determinado decurso de tempo legal, diante de uma pretensão legítima decorrente do poder disciplinar, ocorrerá a perda da possibilidade de exercer o seu poder-dever. Neste caso, a doutrina cogita, inclusive, a possibilidade de responsabilidade até mesmo por prevaricação ou condescendência (Artigos 319 e 320 do Código Penal).

Verifica-se a necessidade de distinguir a penalidade administrativa decorrente do exercício do poder de polícia<sup>7</sup>, enquanto atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, daquela derivada do

---

<sup>7</sup> Cf. DI PIETRO. *Direito Administrativo*, p.110. BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito Administrativo*, p. 662 a 667.

poder disciplinar, correlato ao poder hierárquico, que objetiva controlar o desempenho e a conduta dos servidores.

Note-se que a doutrina admite a prevalência dos interesses sociais sobre os direitos da individualidade como fundamento das punições relativas ao poder de polícia, diferentemente do que ocorre com as pretensões punitivas decorrentes do poder disciplinar que, por definição, socorre-se ao poder hierárquico e ao princípio da eficiência como justificativas lógico-jurídicas para sua aplicação.

Esta distinção, no âmbito federal, torna-se evidente. A punição decorrente do poder de polícia, conforme a Lei 9873, de 23Nov99, prescreve em cinco anos, deixando expresso no artigo 5º do diploma legal a sua inaplicabilidade às *infrações de natureza funcional*. Outrossim, a ação disciplinar prescreve, nos termos do artigo 142 da Lei 8112, de 11Dez90, proporcionalmente em 180 dias, dois anos ou cinco anos, relativamente às infrações puníveis respectivamente com advertência, suspensão e demissão.

Pois bem, situado está, topograficamente, o objeto de nossa investigação temática. Cuida o presente trabalho discorrer sobre a prescrição da pretensão punitiva da Administração decorrente não do poder de polícia, fundado em razões de prevalência do interesse público sobre as atividades particulares, mas da pretensão derivada do poder disciplinar-hierárquico, segundo a irradiação principiológica do Estado Democrático de Direito de onde se infere a exigência de eficiência na prestação do serviço público por parte do servidor.

### **2.3 Suspensão e interrupção: mitigação da fatalidade temporal**

Cumpre-nos, ainda a título da propedêutica necessária ao enfrentamento do tema, estabelecer a diferença entre a “interrupção” e a “suspensão” do prazo prescricional. Aliás, não somente seus aspectos distintivos, mas principalmente a finalidade de cada um destes institutos consagrados pela Teoria Geral do Direito, identificando, sempre que possível, hipóteses de aproveitamento no Direito Administrativo-disciplinar.

Enquanto a prescrição da pretensão punitiva foi estipulada, como afirmamos acima, em favor do servidor acusado de algum desvio, desídia ou ineficiência, socorre-se a

Administração das causas legais que ora suspendem ou ora interrompem o prazo prescricional. Tais hipóteses devem ser construídas dentro dos parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade, evitando-se extremos indesejáveis.

O Estado Democrático de Direito, ao institucionalizar constitucionalmente direitos e garantias fundamentais, não pode estabelecer o primado da irresponsabilidade e da anarquia, vilipendiando os valores da democracia. Em termos práticos, as exceções fundadas nos prazos de prescrição não podem levar à institucionalização da impunidade. Lado outro, não pode o legislador abusar das hipóteses de suspensão e interrupção, a ponto de desfigurar ou tornar imprestável o instituto jurídico da prescrição. Vale dizer que, neste extremo, pode o regramento infraconstitucional, de forma questionável, criar novas hipóteses de imprescritibilidade não previstas na Constituição através de fórmulas que tendem a burlar o sistema de direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Na esfera do Direito Penal, a imprescritibilidade é matéria reservada à opção política fundamental expressa na Constituição - art. 5º, inciso XLII (racismo), XLIV (ação de grupos armados contra a ordem constitucional), sem se esquecer do art 37, §5º (ações de ressarcimento por prejuízos ao erário). Deste modo, não se pode estabelecer pela via oblíqua da interpretação a imprescritibilidade de sanções disciplinares que a própria Constituição considera prescritíveis.

Dá-se a suspensão do prazo prescricional quando a lei impõe uma *paralisação temporária* no seu curso. Para BANDEIRA DE MELO (1999, p. 116) uma vez cessada a causa legal de suspensão, “*recomeça a correr, computando-se o período transcorrido antes da suspensão*”. Deste modo, iniciado o prazo prescrito em lei, opera-se o efeito reboque<sup>8</sup>. O mesmo BANDEIRA DE MELO (1999, p. 116), com inextinguível lucidez, diz que a “*interrupção da prescrição é a inutilização do lapso temporal prescricional já transcorrido, de maneira a recomençar a contagem de seu prazo a partir do ato ou fato que a lei reconheça tal efeito*”.

---

<sup>8</sup> Para facilitar o entendimento, proponho uma espécie de alegoria. Imagine um veículo que, durante a viagem, apresente um problema mecânico (hipótese legal de suspensão). O reboque (causa suspensiva) é acionado e o veículo (processo administrativo) é colocado sobre a carroceria do caminhão e, apesar da distância percorrida até o local da manutenção, não há o registro dos quilômetros percorridos pelo veículo suspenso. No entanto, assim que o veículo começar a circular por si próprio, o odômetro dará continuidade a partir da quilometragem registrada quando ficou suspenso pelo reboque.

Neste caso, ocorre o efeito “tanque cheio”<sup>9</sup>. No entanto, enquanto na suspensão o prazo recomeça a partir da eliminação da sua causa, abre-se novo prazo integral imediatamente após a constatação de uma hipótese legal de interrupção.

A diferença fundamental entre os efeitos da interrupção e a suspensão é que nesta aproveita-se o tempo já decorrido antes da consumação da prescrição, enquanto naquela o tempo já decorrido é completamente aniquilado, contando-se o prazo novo prazo a partir da causa interruptiva. Todavia, conhecer os efeitos explicitados é insuficiente para a elaboração de uma distinção adequada.

Encontramos, na lição de Paulo Dourado Gusmão<sup>10</sup>, um referencial importante para distinção entre suspensão e interrupção. Segundo ele, as primeiras são instituídas em razão de “*não poder o titular exercer o seu direito*”, ou seja, o titular quer agir e não pode em virtude de existir uma pendência a ser superada para dar continuidade ao feito.

No caso específico do direito disciplinar, poderíamos citar, então, a hipótese da Administração se ver impossibilitada de dar prosseguimento às diligências em face da verificação de incapacidade mental (exemplo extraído da Lei Complementar 34, de 12 de setembro de 1994, que trata da organização do Ministério Público do Estado de Minas Gerais).

A interrupção, diferentemente da impossibilidade de agir como causa de suspensão, é “*determinada pela ação do titular, ou seja, pelo exercício do direito*”. Ela, a interrupção, se configura justamente pelo fato da Administração ter efetivamente realizado ato que dela se esperava, destruindo o tempo decorrido anteriormente. Neste caso, a instauração de processo disciplinar administrativo é o exemplo típico de interrupção, tal como prevê o mesmo diploma legal alusivo ao Ministério Público.

### **3 A DECISÃO PROFERIDA PELO TJM/MG E SEUS REFLEXOS**

#### **3.1 A defesa do Estado Democrático de Direito**

---

<sup>9</sup> A ilustração didática que mais se aproxima, a nosso ver, da interrupção do prazo prescricional é o abastecimento de combustível por completo. Na maioria dos casos, o motorista tende a zerar o odômetro para acompanhar o rendimento e a autonomia do seu veículo.

<sup>10</sup> GUSMÃO, Paulo Dourado. *Introdução ao Estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p.301.

A decisão, ora em comento, funda-se inicialmente na defesa do Estado Democrático de Direito que, em razão do art 1º da Constituição da República, vincula não só a interpretação e aplicação das normas infraconstitucionais aos jurisdicionados e aos administrados, mas também cria limites e direciona a atividade legiferante, sob pena de desfiguração do próprio Estado brasileiro.

Especificamente sobre o controle dos atos administrativos, tem o judiciário os princípios expressos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública, consagrados no artigo 37 da Constituição da República, como referencial lógico-jurídico legitimador para os seus provimentos. De igual modo, assim consagra o aresto em apreço: “*O Direito Administrativo sancionador, como qualquer outro ramo do Direito, só encontra legitimidade quando suas disposições estão em conformidade com os princípios fundamentais da Constituição Federal.*”

Ao densificar a defesa pretendida de tais premissas, fundantes do sistema normativo, questões importantes foram enfrentadas, dentre as quais pretendemos destacar a (im)compatibilidade do prazo definido na Lei nº 14.310/02 com as premissas do Estado Democrático.

O voto do Relator da Apelação Cível 061 defende ser inconstitucional a redução do prazo da prescrição administrativa operada pelo seu art. 90, por violar os princípios fundamentais da igualdade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao regresso social, sob os seguintes argumentos:

- 1) A redução do prazo prescricional viola o princípio da isonomia ao produzir situação de *evidente desigualdade de tratamento entre os agentes públicos, civis e militares*, que exercem a mesma tarefa de garantir o direito à segurança pública.
- 2) A redução do prazo prescricional viola o princípio da proporcionalidade ao estabelecer tempo reduzido para que a administração pública aplique sanção disciplinar pela prática de infrações disciplinares cuja apuração é complexa e deve oferecer ao transgressor todos os instrumentos para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

3) Sob outro ângulo, a redução do prazo prescricional viola o princípio da razoabilidade. Não é razoável que a administração tenha prazo reduzido para apurar e sancionar infrações administrativas que demandem procedimento complexo.

4) A redução do prazo prescricional viola o princípio da vedação do retrocesso social, pois o Estado Democrático de Direito impede a perda de efetividade dos direitos fundamentais que já foram conquistados pela coletividade.

Em razão da vasta motivação, apresentada sinteticamente acima, o eminente Relator, Dr Fernando Galvão da Rocha, diz que entendeu, valendo-se do controle difuso (portanto, válido apenas *inter partes*), ser inconstitucional o artigo 90 do Código de Ética dos Militares Estaduais. A lacuna deixada pela supressão da validade do combatido artigo 90, conforme se extrai do relatório do acórdão histórico, deverá ser integrada mediante aplicação dos parâmetros da Lei Estadual nº 869, de 05 de julho de 1952, sancionada no auge do Estado Social, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Cíveis do Estado de Minas Gerais<sup>11</sup>.

Tudo isto com uma ressalva: a previsão legal para a prescrição da pena de demissão dos servidores cíveis somente se refere aos casos de abandono do cargo e não aos casos mais graves de infração disciplinar.

Nos casos graves, para chegar à prescrição quinquenal, o magistrado utiliza o seguinte raciocínio: *“diante da omissão da lei, o costume administrativo ou, em outras palavras, a moralidade administrativa indica que a prescrição se verifica em 05 anos”*.

A doutrina consultada, de forma unânime, afirma ser a prescrição um instituto jurídico democrático derivado do princípio da segurança jurídica, cujos prazos devem ser definidos em lei. O princípio da moralidade administrativa<sup>12</sup>, em face de seu elevado grau de abstração, não poderia ter o condão de criação de prazos prescricionais, assunto pertencente à esfera de competência da função legislativa. A seguir esta hermenêutica,

---

<sup>11</sup> A lei 869/52 aborda o tema em seu art. 258 que prescreve, *in verbis*: *“As penas de repreensão, multa e suspensão, prescrevem no prazo de dois anos e a de demissão, por abandono do cargo, no prazo de quatro anos”*.

<sup>12</sup> O Art 5º, LXXIII, que prevê o cabimento de ação popular para anulação de atos lesivos fundada, dentre outros temas, à moralidade administrativa.

sabendo-se que se trata de um referente lógico-jurídico constitucionalizado, estender-se-ia a prescrição quinquenal a todas as categorias de servidores e agentes públicos, ai incluindo-se o Ministério Público e a própria magistratura.

O voto do Desembargador Dr Décio de Carvalho Mitre, atuando como Revisor, entendeu, de forma diversa do Relator, que o prazo prescricional de dois anos, ante a prática de transgressão disciplinar grave, é para a instauração do procedimento administrativo disciplinar<sup>13</sup> e não para a aplicação da sanção disciplinar. E mais, o revisor acaba por vivificar o art. 90 da Lei nº 14.310/02, fazendo-a incidir, portanto tratando-a com norma válida em nosso ordenamento jurídico, *“tão-somente sobre as transgressões disciplinares praticadas após sua entrada em vigor”*.

O exame do Poder Judiciário sobre a polêmica da prescrição da ação disciplinar, como se vê nos seus fundamentos legitimadores, merece o aprofundamento da reflexão concernente ao instituto, para evitar equívocos de interpretação por parte dos responsáveis pelo processo decisório decorrente do contencioso administrativo das Instituições Militares Estaduais.

### **3.2 A violação do princípio da isonomia**

A redução do prazo da prescrição administrativa de 05 para 02 anos, operada pelo art. 90 da Lei nº 14.310/02, seria inconstitucional em razão de ter produzido situação de evidente desigualdade de tratamento entre os agentes públicos que exercem a mesma tarefa de prestar serviços pertinentes à segurança pública, vez que os policiais civis<sup>14</sup> do Estado de

---

<sup>13</sup> O eminente Desembargador Relator, Dr Fernando Galvão, esboça seu descontentamento com este entendimento, assim posicionando-se: *“De qualquer modo, deve ficar claro que NUNCA a doutrina ou jurisprudência entendeu que a prescrição da ação estabelecesse prazo tão-somente para o início do processo. Tal entendimento confunde os institutos da prescrição do direito material de aplicar a sanção disciplinar com o instituto da decadência, que se pretende criar para condicionar a existência de um direito de iniciar o processo administrativo. O início do processo penal é causa interruptiva da contagem do prazo prescricional, conforme expressamente dispõe o artigo 125, § 5º, inciso I, do CPM. O início do processo administrativo disciplinar, contudo, não produz tal efeito, porque não existe esta previsão na Lei nº 14.310/02 e não se pode fazer analogia para prejudicar o réu”*.

<sup>14</sup> O relator exemplifica: *“Assim, na hipótese de um policial civil estar envolvido na prática dos mesmos fatos atribuídos aos apelados, a administração teria o prazo de 05 anos para excluir o policial civil e apenas 02 anos para excluir o policial militar. Tal diferença de tratamento não encontra qualquer justificativa racional,*

Minas Gerais encontram-se submetidos aos termos da Lei Estadual nº 869, de 05 de julho de 1952.

A primeira a colocar os servidores militares em situação de desigualdade foi a própria Constituição Cidadã de 1988, ao criar uma seção específica dentro do capítulo da Administração Pública, distinguindo normas comuns que se aplicam tanto a servidores militares e civis, mas principalmente exigindo normas específicas que o distinguem dos demais servidores.

O art 42, § 1º, combinado com o art 142, § 3º, inciso X, exige lei específica para tratar, dentre outros assuntos, de direitos e deveres, em razão das peculiaridades da atividade, daí derivando a dicotomia estatutária entre os servidores civis e militares. A condição de servidores militares estaduais submete os membros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros a um código de ética inexistente para os servidores civis.

Ainda citando a nossa Carta Magna, as instituições militares estaduais são consideradas forças auxiliares e reservas do Exército. No âmbito penal e processual penal, possuem normas infraconstitucionais especiais. Em se tratando do Judiciário, a Emenda Constitucional 45/2004 não só reconheceu a necessidade da existência de uma Justiça Militar especializada, mas também ampliou a sua competência.

No âmbito da gestão de recursos humanos, possuem as instituições militares organismos próprios distintos da administração dos servidores civis. Deste modo, aproveitando a comparação com os policiais civis, a prescrição da sanção disciplinar aplicável será objeto de apreciação da Justiça Comum e da Justiça Militar, caso houvesse a participação de um servidor civil e outro militar o mesmo fato ilícito.

Com muita justiça, o Relator homenageia a ilustre Dra Cármen Lúcia Antunes Rocha, hoje representando a comunidade jurídica do nosso Estado no Supremo Tribunal Federal, como defensora do “*princípio constitucional da igualdade aos servidores públicos submetidos a um mesmo regramento estatutário*”. Todavia, a lição da renomada jurista parece não se aplicar à espécie em razão da diversidade estatutária.

---

*na verdade constitui situação de privilégio inadmissível pela Constituição*”. Seguindo esta mesma linha de raciocínio, se no mesmo fato estiverem envolvidos um policial militar, um policial civil e um promotor de justiça, as transgressões disciplinares do dois primeiros estariam prescritas em cinco anos e o do promotor em quatro anos.

No entanto, o legislador feriu o princípio da isonomia quando estabeleceu o prazo prescricional a favor do servidor acusado em processo administrativo sem, em contrapartida, prever as causas de interrupção e suspensão que deveriam ser estipulados em favor da razoabilidade procedimental necessária à aplicação da de uma sanção disciplinar. A situação se torna ainda mais complexa para o labor administrativo quando percebemos que o constituinte estabeleceu, tanto para processos judiciais quanto para os administrativos, o direito à ampla defesa com os recursos a ela inerentes, aí incluído o direito a assistência de um advogado, o contraditório, a legalidade, a razoável duração do processo, bem como a necessidade de motivar as decisões.

Neste aspecto, em particular, podemos reconhecer um tratamento por demais benéfico ao acusado no âmbito administrativo-disciplinar, onde a administração, que deve eficiência na prestação do serviço público, não dispõe dos mesmos mecanismos do aparato jurisdicionalizado.

### **3.3 A violação ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade**

Pelo voto do Relator, verifica-se que a redução do prazo prescricional viola, ainda, os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. As razões expostas no acórdão, fundadas nestes princípios, serão analisadas em conjunto, vez que guardam conexão conceitual que os aproximam, ainda que seja plenamente possível distingui-los. Para MEIRELLES (1999, p.86) a razoabilidade pode ser chamada de princípio da *“proibição do excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais”*. A inteligência do conceito exposto apresenta-se fundamental para análise das razões insertas no provimento tido por “unânime”.

Basicamente, o Relator questiona a proporcionalidade entre o tempo dado para a Administração (02 anos) aplicar a sanção administrativa de exclusão e o tempo dado à

Justiça Criminal (16 anos) para a apuração dos mesmos fatos e aplicação da sanção penal, considerando aplicável ao caso concreto uma condenação por crime previsto no art. 308, § 1º, combinado com o art. 125, inciso III, ambos do Código Penal Militar. Sob outro ângulo, questiona-se a razoabilidade da redução do prazo prescricional operada pelo art. 90 da Lei Estadual nº 14.310/02 para apurar e sancionar infrações administrativas que demandem procedimento complexo.

Admitindo-se, em tese, a possibilidade de aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para averiguar e proibir excessos de direitos eventualmente concedidos pelo legislador ao servidor, é de se esperar que os paradigmas de comparação se restrinjam a casos correlacionados ao direito administrativo<sup>15</sup>.

Desta forma, dificilmente ocorrerá proporcionalidade entre ramos de direito que, embora sancionadores, possuem fundamentos teóricos distintos. Portanto, seria interessante e adequada a comparação de prazos prescricionais previstos em outros diplomas legais similares ao combatido pela decisão judicial.

A exemplificação constante da nota 16, embora um pouco extensa, mostra-se útil para nossas considerações sobre proporcionalidade. Há, diga-se em primeiro lugar, uma tendência de todos os estatutos estabelecerem prazos prescricionais maiores para faltas graves e prazos menores para faltas mais leves. Isto é proporcionalidade. Segundo, em

---

<sup>15</sup> Em São Paulo, a lei complementar nº 893, de 9 de março de 2001, que instituiu o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de São Paulo (RDPMS), estabelece, em seu art 85, que a ação disciplinar da Administração prescreverá em 5 (cinco) anos, contados da data do cometimento da transgressão disciplinar. No Rio de Janeiro, o Decreto 31 739, de 28 de agosto de 2002, que aprova o regulamento disciplinar da PMRJ, dispõe, em seu art 61, que as faltas graves prescreverão aos dois anos, as médias aos seis meses e as leves aos dois meses. A [lei nº 8 112, de 11 de dezembro de 1990](#), que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, estabelece, em seu art 142, que a ação disciplinar prescreve em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, em 2 (dois) anos, quanto à suspensão, e em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência. A Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (MPU) estabelece, em seu art 244, que prescreve em um ano, a falta punível com advertência ou censura, em dois anos, a falta punível com suspensão, e em quatro anos, a falta punível com demissão e cassação de aposentadoria ou de disponibilidade. A Lei Complementar 34, de 12 de setembro de 1994, que trata da organização do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP) repete, em linhas gerais, no seu art 226, prescrevendo em 1 (um) ano a infração punível com advertência, em 2 (dois) anos a infração punível com censura, e em 4 (quatro) anos a infração punível com disponibilidade ou remoção compulsória. A Lei 869, de 5 de julho de 1952, que dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Minas Gerais, em seu art 258, diz que as penas de repreensão, multa e suspensão prescrevem no prazo de dois anos e a de demissão, por abandono do cargo, no prazo de quatro anos. A lei Complementar 35/1979, que dispõe sobre a magistratura, não prevê prazo prescricional para penalidades administrativas.

nenhuma legislação consultada surgiu prazos que podem ser comparados com os prazos do direito penal. Portanto, sob o *prima* da proporcionalidade, nada há de relevante, em nossa modesta opinião, para fundamentar a inconstitucionalidade do art 90 da Lei Estadual nº 14.310/02. Ao contrário, a legislação mineira mostra-se compatível com as demais leis estatutárias.

Caso queira valer-se apenas do princípio da proporcionalidade é fundamental, então, que a administração se atenha ao princípio da eficiência, inserto no art 37 da CR/88, agilize seus procedimentos apuratórios, organize seu processo decisório, invista na capacitação dos profissionais envolvidos e, por certo, respeite os prazos estabelecidos em lei.

Quanto ao princípio da razoabilidade, no tocante aos procedimentos de alta complexidade, embora entendamos ser insuficiente para configurar a inconstitucionalidade da norma em comento, é nele que deve socorrer-se à Administração para oferecer respostas adequadas ao seu contencioso. Por tudo que já foi exposto, é evidente que não nos posicionamos a favor da impunidade administrativa, mas discordamos da fundamentação que leva à invalidez da norma prescricional inserta no art 90 da Lei 14310/02.

A doutrina consultada, de forma unânime, é favorável à tese de prescritibilidade das infrações disciplinares, deixando claro que as hipóteses de imprescritibilidade são aquelas previstas no texto da Constituição. Agora, é preciso lembrar que a configuração do instituto da prescrição, enquanto direito fundamental relativo, necessita dos elementos lógico-estruturais essenciais para sua configuração, conforme item 2.1, ou seja, não basta o decurso do prazo legal, mas é fundamental a alegação de inércia do sujeito.

O novo inciso LXXVIII, acrescentado ao art 5º pela Emenda Constitucional nº45/2004, mitigou de vez a exceção prescricional ao assegurar “*a razoável duração do processo*” que, além do lapso temporal, submeterá à apreciação da atividade jurisdicional a complexidade dos procedimentos e diligências que tiverem de ser realizados pela administração, principalmente aquelas necessárias ao devido processo constitucional. Portanto, descaracterizada a inércia da administração, não pode existir a decretação da prescrição em prejuízo dos valores e ideais democráticos.

Não é outro o ensino do Professor Ronaldo Bretãs de Carvalho Dias que, em primoroso artigo<sup>16</sup>, sugere três critérios para se avaliar a razoável duração do processo, sem dilações indevidas, a partir de situações ou particularidades do caso concreto. Entendemos ser perfeitamente aplicáveis ao processo administrativo, então, os seguintes critérios: a) a complexidade das questões de fato e de direito, tais como a hipótese de pluralidade de litisconsortes, intervenção de terceiros, dificuldade de localização de testemunhas, provas periciais; b) o comportamento das partes e de seus procuradores; c) a atuação dos órgãos jurisdicionais.

Verifica-se, assim, que a prescrição, uma vez interrompida pelo início do processo disciplinar, se configurará diante da **inércia da Administração**, enquanto sujeito detentor do poder-dever de apurar a infração e aplicar a sanção disciplinar, devidamente caracterizada pela simplicidade do feito, pela atuação tempestiva e ética dos acusados e de seus procuradores, bem como pela demora injustificada de encaminhamentos nos procedimentos.

### **3.4 A violação ao princípio da vedação do retrocesso social**

Partiu, o Relator da Apelação Cível, da sua concepção de que a coletividade conquistou o direito de que a administração corrija as falhas constatadas na prestação dos serviços públicos que garantem os direitos fundamentais de segunda geração<sup>17</sup> em cinco anos, tal prazo não pode ser reduzido. E, nos termos da Constituição Cidadã, art. 6º, caput, “*o direito à segurança pública é um direito fundamental de segunda geração*”.

A propósito, considerando os direitos de segunda geração como aqueles que podem ser caracterizados pela expectativa de intervenção positiva do Estado em áreas sociais com

---

<sup>16</sup> DIAS, Ronaldo Bretas de Carvalho. *Direito à jurisdição eficiente e garantia da razoável duração do processo na reforma do judiciário*. Belo Horizonte: Revista da Faculdade Mineira de Direito, 2005, p. 230-240.

<sup>17</sup> Seguindo o ensino de Alexandre de Moraes: “Assim, os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos e garantias individuais e políticos clássicos (liberdades públicas)... direitos fundamentais de segunda geração, que são os direitos sociais, econômicos e culturais, surgidos no início do século... Por fim, modernamente, protege-se, constitucionalmente, como direitos de terceira geração os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos...” (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 56)

a finalidade de se corrigir eventuais desigualdades, não há como discordar da afirmativa de que segurança pública seja um direito de segunda geração. Todavia, não é correta a conexão realizada no sentido de que haveria um retrocesso para a segurança pública, enquanto direito fundamental (constitucionalizado), no caso de operar-se a redução do prazo prescricional das infrações disciplinares.

Em nossos dias, podemos dizer, sim, que existe um direito fundamental a uma razoável duração do processo administrativo, parametrizado pelos prazos definidos em lei, sendo incompatível a cogitação lógico-jurídica de que sua implementação resultaria em um indesejável retrocesso social na área da segurança pública. A razoável duração do processo liga-se à eficiência do Estado e à efetividade dos direitos fundamentais (1ª geração), mas tal não ocorre em relação à segurança pública (2ª geração).

De forma alguma, poderemos ombrear com a afirmativa do acórdão: *“Importa notar que a conformação do Estado Democrático consolida a perspectiva da prevalência dos direitos sociais próprios ao Estado Social sobre os direitos individuais, que caracterizam o Estado de Direito Liberal”*.

Ora, ainda que didaticamente seja compreensível falar-se em gerações de direito, os direitos humanos não podem ser simplificados em divisões estanques como se não houvesse uma continuidade<sup>18</sup>ou, antes, uma complementaridade que permeia sua formação, permitindo-se o raciocínio equívoco no sentido de que uma geração substitui ou prevalece sobre outra. O direito social não prevalece nem exclui o direito individual.

Ademais, vale lembrar que, diferentemente do que ocorre com direitos sociais, a nossa Constituição veda expressamente a apreciação de quaisquer emendas tendentes a abolir os direitos e garantias individuais por ela reconhecidos. Deste modo, embora reconheçamos, numa interpretação sistemática, a necessidade de inserção dos direitos sociais como limitação material ao poder de reforma constitucional e como manifestação do princípio da vedação ao retrocesso social, parece-nos que o constituinte originário entendeu ser, a proteção aos direitos e garantias individuais, um dos principais interesses públicos do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>18</sup> Cf. SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 106-108. O autor defende que o Estado Democrático exige a efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos de controle das decisões, sendo que *“o Estado de Direito, quer como Estado Liberal de Direito quer como Estado Social de Direito, nem sempre caracteriza Estado Democrático”*.

#### 4 CONCLUSÃO

O tema da prescrição sempre provocou grandes discussões em razão da sua complexidade. Não constitui tarefa fácil nem para Hércules<sup>19</sup>, o juiz imaginário, de capacidade e paciência sobre-humanas, a demonstração de um fundamento absoluto<sup>20</sup> para todas as possibilidades jurídicas de interpretação da “*razoável duração*” do processo judicial ou administrativo. Entretanto, espera-se que a instigação reflexiva destes apontamentos seja suficiente para despertar investigações complementares, favoráveis ou não, inerentes à construção dialética do Estado Democrático de Direito.

A Apelação Cível 061, publicada em 16Set2006, apesar da anunciada unanimidade em torno da inconstitucionalidade do Art 90 da Lei 14310/2002 (Código de Ética e Disciplina Militar), não conseguiu resolver os inúmeros problemas de interpretação e principalmente de aplicação do instituto da prescrição no direito administrativo militar. Os votos descritos no relatório do aresto visitado, longe de pacificar a questão, mostraram-se aptos a comprovar a tese de não necessariamente existir uniformidade na unidade, nem divisão na diversidade de argumentos.

A escolha pretoriana da Lei 869/52, aplicável aos servidores civis do Estado de Minas Gerais, com previsão máxima de quatro anos, adicionada à exigência da moralidade administrativa para obter um resultado de prescrição quinquenal, à primeira vista, pareceu-nos precipitada e, portanto, carente de maiores reflexões. Já a Constituição da República, considerando as peculiaridades dos servidores militares, instituiu uma cláusula de reserva legal específica para criação de direitos e deveres dos servidores militares.

Melhor seria, numa tentativa de elucidação concernente a aplicabilidade do art 90 da Lei 14310/2002, sob as luzes do direito fundamental à razoável duração do processo,

---

<sup>19</sup> Cf. Ronaldo Bretas de Carvalho Dias. *Responsabilidade do Estado pela função jurisdicional*, p.144. Hércules é “criação do Ronald Dworkin, com o propósito de ilustrar suas teorias quanto à atitude decisório-interpretativa ideal a ser seguida no ato estatal de julgar”.

<sup>20</sup> “Da finalidade visada pela busca do fundamento, nasce a ilusão do fundamento absoluto, ou seja, a ilusão de que – de tanto acumular e elaborar razões e argumentos –terminaremos por encontrar a razão e o argumento irresistível, ao qual ninguém poderá recusar a própria adesão”. (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p, 16)

promover a interpretação conforme a constituição para evitar a invalidação da norma derivada e legitimada pelo devido processo legislativo.

Para encerrar, queremos crer que o princípio da eficiência, mediante um processo disciplinar de razoável duração, sem dilações indevidas, requer especialização e estruturação do contencioso institucional, mediante reforma de mentalidade, para acolher o processo administrativo, tal como o processo jurisdicionalizado, como instituição constitucionalizada de garantia de direitos fundamentais do cidadão servidor público. De igual modo, requer a adequação da estrutura (material e pessoal) dedicada exclusivamente à função disciplinar após diagnóstico da demanda contenciosa institucional, o que exige investimentos financeiros significativos. Por fim, a eficiência requer uma revisitação das normas, implantando-se metodologias racionais de trabalho que permitam, ao mesmo tempo, promover a celeridade dos processos administrativos e garantir os direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Marcelo Cunha de. *O novo processo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BRASIL, Constituição da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF: Senado Federal.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. *Responsabilidade do Estado pela função jurisdicional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito à jurisdição eficiente e garantia da razoável duração do processo na reforma do judiciário*. Belo Horizonte: Revista da Faculdade Mineira de Direito, 2005.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2000.

FERES, Josan Mendes. *O instituto da prescrição da ação disciplinar no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Academia de Polícia Militar, Programa de Especialização em Segurança Pública, 2004.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

GUSMÃO, Paulo Dourado. *Introdução ao Estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: IOB Thomson, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.