

13 NOV 2013

1º Secretário

AO EXPEDIENTE

Em: 13 NOV 2013

ESTADO DE RONDÔNIA
Assembléia Legislativa

13 NOV 2013

Protocolo: 056/13
Processo: 056/13GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

MENSAGEM N. 309 , DE 13 DE NOVEMBRO DE 2013



EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Tenho a honra de submeter à elevada apreciação e deliberação dessa Egrégia Assembleia Legislativa, nos termos do inciso III, do artigo 65, da Constituição Estadual, o anexo Projeto de Lei que “Altera e modifica dispositivos da Lei Complementar n. 68, de 9 de dezembro de 1992”.

Nobres Parlamentares, inicialmente cabe a este Poder Executivo informar a Vossas Excelências, que a presente propositura decorre em atendimento ao pleito do Senhor Deputado Maurão de Carvalho, uma vez que este apresentou Projeto de Lei Complementar sobre o assunto, o qual foi vetado por este Executivo, por vício de iniciativa intrínseco, porque à luz da Hermenêutica e da Exegese do artigo 39, § 1º, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado de Rondônia, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, Projetos de Lei que dispõem acerca do assunto em comento.

Assim sendo, passo a transcrever parte das justificativas do Digno Parlamentar, quando da apresentação do Projeto de Lei nessa ínclita Casa, que ora faço minhas justificativas:

A estabilidade das relações jurídicas é uma preocupação de toda sociedade, ainda mais quando se trata do poder público. Não é salutar para o direito que nas relações das pessoas, entre si ou com o Estado, não vigore a segurança jurídica, capaz de proteger o passado, pelo decurso do tempo. Triste seria o ser humano que não pudesse ter no tempo passado a segurança-dê que seus atos, certos ou errados, após o tempo prescricional decorrido, estão imortalizados.

O transcurso dos prazos elencados pelos diversos ordenamentos legais extingue determinada pretensão, pela falta do exercício no lapso de tempo previsto na lei. A prescrição é verificada quando presentes os seguintes elementos: a) uma ação ajuizável; b) a inércia do titular; c) o tempo e; d) extinção das ações por negligência do seu titular.

Funciona a prescrição, em qualquer área do direito, como matéria de ordem pública, capaz de estabilizar as relações jurídicas, independentemente do direito em que se funda a pretensão. Essa garantia estabelecida pela ordem jurídica tem como escopo proporcionar a segurança e a paz social, tendo em conta que exceto os direitos inalienáveis e imperecíveis por sua própria natureza - exemplo: direitos da personalidade ou da cidadania - a regra geral estabelece um limite temporal para o exercício de um direito não como punição pela inércia do seu titular, mas como necessidade de evitar-se a perpetuidade de litígios.

O tempo funciona como senhor da razão, cicatrizando chagas de injustiças, ou curando atos defeituosos, que passam por um período de maturação até que se tornem inatingíveis. Daí porque, Caio Mário da Silva Pereira deixou assente que lia prescritibilidade é a regra e a imprescritibilidade a exceção, despondo a imprescritibilidade “como imoral e atentatória à estabilidade das relações sociais”.

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 Min. 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 prescritibilidade”.

Nobres Deputados, olhando para o entendimento firmado pelo STF observamos que apesar da regra da prescritibilidade está embutida artigo 179, da Lei Complementar n. 68/92, os parágrafos §§ 1º, 2º e 3º possuí graves equívocos sobre a matéria, pois estabelece exatamente o contrário,



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

sendo totalmente incongruente. Isto porque, apesar de seguir toda a tradição da prescrição pública, estabelecida inicialmente artigo 179, da Lei Complementar n. 68/92, que impõe o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para o exercício de "todo o direito" público, sem exceção, o legislador não foi técnico quando da fixação do seu marco inicial, chegando ao ponto de violar não só a regra da prescritibilidade, como fixar momentos distintos para o dies a quo do aludido instituto, como se isso fosse possível.

Nós como Deputados Estaduais, portanto legítimos legisladores, não podemos permitir que tamanha falha legislativa possa se eternizar em nosso ordenamento jurídica, para trazer a insegurança para os servidores públicos.

Apesar do artigo 179, da lei Complementar n. 68/921 fixar para o processo disciplinar o limite temporal de 5 (cinco) anos quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão, os seus §§ 1º, 2º e 3º, são conflitantes entre si e trazem em seu âmago verdadeira insensatez, pois, como visto anteriormente, alegra é a da prescritibilidade, como forma da ordem jurídica contemplar a justiça e a equidade, através dos princípios da estabilidade e da segurança.

Não podemos admitir que o parágrafo primeiro do aludido artigo 179, da Lei n. 68/92, estabeleça o início do prazo de prescrição a partir da data em que o fato jurídico investigado se tornou conhecido, pois é cediço que os efeitos de um ato público ocorrem quando o mesmo é praticado. A publicação do ato em Diário Oficial ou em jornal de grande circulação torna pública para terceiros a existência de determinado procedimento. Mas este fato não é tão relevante, pois não se discute no presente momento a publicidade do ato público e sim se a prescrição será iniciada a contar da data em que o fato foi consumado ou quando se tornou conhecido.

A incoerência é tão grande, que o artigo 180, da Lei n. 68/92, da citada lei impõe o prazo de prescrição previsto na lei penal para as infrações disciplinares capituladas também como crime. Ou seja, este artigo, por seguir similitude com a legislação penal quanto à prescrição estipulada, determina o início de sua fruição a partir do dia em que o crime se consumou, conforme disposto no artigo 111, § 1º, do Código Penal, e não da ciência/publicidade do mesmo, eis que esta é a regra da lei penal, havendo exceções.

O STF estabeleceu, com ampla aceitação doutrinária, a regra da prescrição intercorrente no processo disciplinar e adequando a realidade de nosso ordenamento jurídico.

Portanto, deixamos explícito o nosso posicionamento quanto à presente ilegalidade legislativa, que deverá ser interpretada com o devido e o necessário ponderamento jurídico, sob pena de criar um grande desserviço ao direito.

A inviolabilidade do passado é regra que encontra fundamento na própria natureza do ser humano, sendo instituído o instituto da prescrição exatamente para resguardar a segurança jurídica. Nunca é demais relembrar as sábias palavras de Portalis, citadas por Vicente Raó: 110 homem, que não ocupa um ponto no tempo e no espaço, seria o mais infeliz dos seres se não pudesse se julgar seguro nem sequer quanto à sua vida passada, por essa parte de sua existência, já não carregou todo o peso de seu destino? O passado pode deixar dissabores, mas põe termo a todas as incertezas. Na ordem da natureza, só o futuro é incerto e essa própria incerteza é suavizada pela esperança, a fiel companheira de nossa fraqueza. Seria agravar a triste condição da humanidade, querer mudar através do sistema da legislação o sistema da natureza, procurando, para o tempo que já se foi, reviver nossas dores, sem nos restituir nossas esperanças.

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 prescritibilidade das relações jurídica-administrativas, eis que condicionada ao tempo, assim como todos os fatores humanos, a começar pelo biologia.

Nessa circunstância, a segurança jurídica funciona/como princípio diretor e basilar na salvaguarda da passividade e estabilidade das relações jurídicas.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

A proteção da confiança, da segurança jurídica e da boa-fé dos administrados pertence ao rol dos princípios constitucionais fundamentais do Estado do Direito, segundo observação do insigne mestre Canotilho: “Na atual sociedade de risco cresce a necessidade de atos provisórios e atos 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”.

Sendo certo que a base de toda a formação teórica do direito administrativo é a prossecução do interesse público, razão de ser dos poderes administrativos, segundo ponderação de Fábio Medina Osório. Assim, a segurança jurídica estabelece limites aos quais se submetem as Administrações Públicas. Sendo que um dos limites mais importantes para o direito público é a estabilidade das situações constituídas pelo transcurso do tempo, capaz de estabelecer inequívoca certeza jurídica.

Certeza esta que se consolida nos célebres institutos desenvolvidos historicamente, com destaque para o direito adquirido, irretroatividade das leis e da coisa julgada, todos alçados à condição de dogmas constitucionais (artigo 5º, XXXVI). Nessa ordem de ideias de proteção ao tempo que já transcorreu, foi firmado o conceito da prescrição, “vale dizer, da estabilização das situações jurídicas potencialmente litigiosas por força do decurso do tempo”.

O processo administrativo disciplinar segue o mesmo princípio de segurança jurídica, onde o tempo possui a força de estabilizar a relação do agente com o Poder Público, não como forma de estímulo à possíveis irregularidades, mas sim para manter efetiva a paz social. Não se pode concordar com a redação do § 1º, do artigo 179, da Lei Complementar n. 68/92, fere o próprio plasmado da prescrição que é possibilitar a segurança jurídica e a paz social. Isto porque a instabilidade do dies a quo do prazo prescricional não é admitido pelo direito, tendo em vista que a regra geral é a da prescrição e não a da sua interrupção ou suspensão definitivamente.

Pelo contrário, o direito sancionatório traz no postulado da segurança jurídica o seu ponto basilar, sendo defeso a eternizarão de acusações ou de processos disciplinares o *ius puniendi* do Estado decorre da prática do ato ilícito do agente público, não sendo contudo ilimitado o exercício do poder punitivo, que encontra limites temporais como consequência da necessidade de não se aviltar o princípio da segurança jurídica, que tanto preconizam os países que estabeleceram em suas normas fundamentais o Estado Democrático de Direito.

Para a ultimação do *ius puniendi* do Estado, inicialmente é necessário o comportamento contrário às normas legais previamente estabelecidas, verificado então a prática do ato ilícito pelo servidor público, o termo inicial da prescrição disciplinar é o do dia em que o mesmo foi praticado, sendo ilegal considerar-se o dia de sua ciência pela Administração, pois, como representante do Poder Público, seus atos já produzem efeitos jurídicos a partir da ocasião em que foram praticados.

Ou seja, é totalmente ilegal e contrário ao direito afirmar-se que um preposto do Poder Público, ao praticar um ato ilícito funcional, tenha que aguardar a Administração alegar que tomou conhecimento do fato oficialmente/publicamente.

Ora, o servidor público, como preposto do Estado, quando pratica um ato representando o seu órgão ou repartição pública, ao lesar ou violar direitos de pessoas ou terceiros, concede ao lesado a oportunidade de tentar reformar ou anular seus atos até 5 (cinco) anos do dia em que foi praticado o ato e não do conhecimento do mesmo pela Administração Pública.

Porque inverter este princípio quando se trata de ato ilícito administrativo do servidor público, ao ponto de considerar o dies a quo o da data do conhecimento da Administração Pública?

Não existe justificação para tal ilegalidade, visto que o dia em que começa a fluir o prazo prescricional (dies a quo) é aquele em que se pratica o ato ilícito. No caso da infração disciplinar, a situação é bem curiosa, pois ela se divide em ilícito criminal e em infração que apenas viola



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

normas legais não penais. Assim, elas são divididas em dois grupos: as faltas disciplinares oriundas de um crime previsto no Código Penal e aquelas que não possuem essa característica.

Na infração-disciplinar capitulada como crime, segundo o § 2º, do artigo 179, da Lei Complementar n. 68/92, a prescrição é contada "a partir do fato", independentemente da autoridade administrativa ter tido ciência do evento, eis que remete os prazos de prescrição previstos para a lei penal. Assim, quando a infração investigada for: peculato, concussão, corrupção passiva, prevaricação, facilitação de contrabando, advocacia administrativa, violação de sigilo funcional, abandono de cargo ou função, a prescrição começa a fluir da consumação do fato ilícito praticado e investigado.

Sucede que o mesmo direito administrativo disciplinar estabelece, na infração que não seja capitulada como crime, outro critério para o termo inicial da prescrição, qual seja, é contado da ciência da Administração e não da prática fato tido como irregular (§ 1º, do artigo 179, da Lei Complementar n. 68/92).

Ora, o problema relativo a prescrição não pode sofrer uma regra diversa da prevista no Código Penal, pois tanto no momento da consumação do crime, quanto no dia da prática da infração disciplinar, o termo inicial da prescrição é o da data em que o crime se consumou, conforme previsto no artigo 111, I ao VI, do CP, onde existe a previsão de exceções à regra geral do inciso I.

Isto porque, o que se torna relevante para o direito é o momento em que o agente público praticou o ato contrário ao comando da lei. Nossa direito penal inspirou-se na Lei n. 261, da França, onde o seu artigo 34, estatui que o prazo prescricional começa a fluir do dia em que foi cometido o delito.

Por esta razão, o artigo 79, do Código Penal Brasileiro de 1890, estabeleceu: "Art. 79 - A prescrição da ação resulta exclusivamente do lapso do tempo decorrido do dia em que o crime foi cometido".

Assim, desde essa fase do direito penal, se estabeleceu a regra geral que o prazo prescricional fluida data em que o crime se consumou e não quando o fato se tornou público/conhecido, para que não ocorra o indevido alargamento extremado da prescrição, criando incerteza nas relações jurídicas, contrário ao estabelecido na atual redação do artigo 111, I, do Código Penal (termo inicial da prescrição antes de transitar em julgado a sentença final), havendo exceções.

Não é admissível que a Administração Pública se beneficie da sua inéria para trazer a instabilidade jurídica para os seus subordinados. Contra a instabilidade jurídica gerada pela imprescritibilidade manifestou-se o Min. Moreira Alves, através de seu brilhante voto vencedor no MS n. 20.069, onde asseverou que "se até as faltas mais graves e, por isso mesmo, também definidas como crimes - são, de modo genérico, suscetíveis de prescrição, no plano administrativo, não há como pretender-se que a imprescritibilidade continue a ser o princípio geral, por corresponder ao escopo da sanção administrativa, ou seja, o interesse superior da boa ordem do serviço público (...) Em matéria de demissão, não há qualquer razão, por causa da gravidade, para se considerar que possa prescrever a pretensão punitiva da Administração Pública, quanto a crimes e à ausência ao serviço, 60 dias interpoladamente sem causa justificada, e não possa prescrever a mesma pretensão, quanto à faltas menos graves do que as definidas como crime e que, como ausência contumaz, são de natureza meramente funcional. Haverá quem sustente que é o interesse superior da boa ordem do serviço público que permite a prescritibilidade, quanto à faltas que configuram crime, e a imprescritibilidade, no tocante a algumas poucas de natureza meramente funcional?". A seguir, o eminentíssimo Min. Moreira Alves arremata: "... noutras palavras, se os crimes ditos contra a Administração, tipificados no Código Penal estão sob o amparo da prescrição penal, por que motivo não introduziu esse instituto também no âmbito administrativo? Fosse por deliberado propósito, fosse por mera omissão, o vigente Estatuto recusou guarda à prescrição da falta disciplinar.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Postou-se, assim, como a célebre espada do episódio de Dâmodes sobre a cabeça do servidor público, acessando-lhe com a ameaça de punição em qualquer época até a mais remota, depois de cometido e olvidado o fato."

Não entendemos como a prescrição no direito administrativo sancionador não é a mesma para todos os casos infracionais, tendo em vista que é muito mais amplo do que o direito penal, podendo incidir em campos distintos, como por exemplo: ilícitos fiscais, tributários, econômicos, de polícia, de trânsito, atentatórios à saúde pública, urbanismo, ordem pública.

Nobres Deputados, o instituto da prescrição intercorrente no processo administrativo disciplinar é uma das consequências do princípio da segurança jurídica, que exige a manutenção da prescritibilidade. Dessa maneira o STF mantendo-se fiel a este posicionamento não permite que a abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompa a prescrição eternamente, mesmo havendo norma legal que estabeleça o contrário.

Esta regra pacificada pelo STF estabelece a prescrição intercorrente no Processo Administrativo Disciplinar, tendo em vista ser ilegal a interrupção do prazo prescricional, que "começa a correr de novo e por inteiro a partir do próprio fato interruptivo, à semelhança de como sucede no direito penal".

Por igual, a suspensão indefinida da prescrição não prevalece nos países que preconizam o Estado Democrático de Direito, visto que a segurança das relações jurídicas faz parte integrante da essência do ordenamento legal, também sendo inconcebível sua suspensão.

Essa é a consequência lógica da prescrição intercorrente reconhecida pelo STF, em razão de não ser admitida a interrupção do prazo da prescrição eternamente. [sic]

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente, com a pronta aprovação do mencionado Projeto de Lei, antecipo sinceros agradecimentos, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DE 13 DE NOVEMBRO DE 2013.

Altera e modifica dispositivos da Lei Complementar n. 68, de 9 de dezembro de 1992.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DECRETA:

Art. 1º. O *caput* do artigo 179, da Lei Complementar n. 68, de 9 de dezembro de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 179. Prescreve em 5 (cinco) anos a ação punitiva da Administração Pública Estadual, direta e indireta, 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. O § 1º, do artigo 179, da Lei Complementar n. 68/1992, passa a ter a seguinte redação, revogando seus incisos I e II:

“Art. 179

§ 1º. Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.”

Art. 3º. O § 2º do artigo 179, da Lei Complementar n. 68/1992, passa a ter a seguinte redação, revogando-se seus incisos I e II:

“Art. 179.....
.....

§ 2º. Quando o fato objeto da ação punitiva da administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na Lei Penal.”

Art. 4º. Fica suprimido o § 3º, do artigo 179 e artigo 180, da Lei Complementar n. 68/1992.

Art. 5º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Barreto