

Considerações em torno do Processo Administrativo

35

CARLOS GONÇALO AMARAL

O processo administrativo é o conjunto de atos e diligências destinados à apuração de irregularidades ocorridas no serviço público e à punição dos responsáveis.

O processo administrativo encontra-se disciplinado nos arts. 217, 231 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

No decorrer desta exposição, usaremos a abreviatura E.F. (Estatuto dos Funcionários) para indicar a supracitada lei.

Dispõe o art. 217 do E.F.

«Art. 217. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover-lhe a apuração imediata em processo administrativo assegurando-se ao acusado ampla defesa.

Parágrafo único. O processo precederá à aplicação das penas de suspensão, por mais de 30 dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade.»

O legislador estatutário estendeu a garantia inserta no art. 189, II, *in fine*; verbis:

«Art. 189. Os funcionários públicos perderão o cargo:

.....

II — quando estâveis, no caso do número anterior, no de se extinguir o cargo ou no de serem demitidos mediante processo administrativo em que se lhes tenha assegurado ampla defesa.»

aos funcionários sujeitos e outras punições, sem dúvida, com o fito de o abroquelar contra a prepotência dos dirigentes.

O Estatuto revogado (Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1938) permitia a apuração das diversas irregularidades no serviço público por meios sumários, só impondo a observância do processo administrativo em casos de extrema gravidade, que pudessem acarretar a pena de demissão (art. 216, parágrafo único). Reproduzia o velho Código dos Servidores Públicos Civis da União o disposto no art. 136, da letra c da Constituição Federal de 1937, sem nada merecer.

Melhor inspirado, o legislador ordinário de 1952 aproveitou os rumos traçados pela Constituição e trouxe ao funcionário proteção mais ampla.

Convém observar que, na verdade, o processo administrativo não se dirige contra o funcionário; é, na verdade, a sua proteção, o escudo contra punições arbitrárias e injustas.

O Estatuto vigente não conseguiu libertar-se inteiramente do ranço autoritário do seu predecessor, uma vez que faculta a imposição das penas de repreensão, multa e suspensão até 30 dias, independentemente de processo.

E' de salientar-se, contudo, que, conquanto de menor porte, a repreensão, a multa e a suspensão até 30 dias não deixam de ser penas e, como tal, de refletir na vida funcional do servidor público e até mesmo na sua vida social. Quem fôr repreendido, multado ou suspenso cairá no conceito dos seus superiores hierárquicos, dos seus colegas de trabalho e terá um elemento desabonador mesmo fora do âmbito funcional.

Dir-se-á que a abertura do processo para apurar faltas de somenos importância trará prejuízos à pública administração, uma vez que acarreta o afastamento de servidores dos seus postos para as tarefas do processo.

Esse argumento não pode prosperar, visto como, se o princípio estatutário é o de assegurar ampla defesa ao acusado, todos os inconvenientes que possam advir da instauração do processo serão mínimos em comparação com a possível injustiça que decorra da aplicação de pena ao funcionário, sem a sua chamada a defender-se.

O funcionário injustiçado poderá tornar-se um revoltado, um desajustado, de maneira que à administração pública convém, ainda que se torne mais trabalhoso, antes da aplicação de qualquer pena, dar oportunidade ao acusado de defender-se.

O parágrafo único do art. 217 não invalida o disposto na cabeça do artigo. Não é vedado à administração apurar a falta menos grave, como a que dá margem à repreensão, multa ou suspensão até 30 dias, mediante processo administrativo.

Não fixou o atual Estatuto prazo dentro do qual deva ser iniciado o processo. A consequência é que uma vez designada a Comissão e publicado o ato designatório no órgão oficial, aquela deverá reunir-se no dia seguinte, salvo motivo de força maior.

O art. 218 do E.F. recita que são competentes para determinar a abertura do processo administrativo os Ministros de Estado e os chefes de repartição ou serviços em geral.

Parece-nos redundante o art. 218, por isso que o art. 217, *caput*, reza que «a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover-lhe a apuração imediata em processo administrativo».

A redação defeituosa do art. 218 poderá dar a falsa impressão de que ao Presidente da República será vedado determinar a instauração do processo administrativo.

Evidentemente, inadmissível seria que o Presidente da República, exercendo o comando geral da administração pública e sendo a mais alta instân-

cia administrativa, não tivesse o poder de ordenar a abertura de processo para a apuração de irregularidades ocorridas na administração pública e das quais teve conhecimento.

Nesses casos, ou designará a Comissão ou, o que será mais razoável, deferirá ao Ministro de Estado ou dirigente dos órgãos que lhe são diretamente subordinados a atribuição de fazê-lo.

O art. 219 diz que promoverá o processo uma comissão designada pela autoridade que o houver mandado instaurar e que a comissão será composta de três funcionários ou extranumerários. O presidente da comissão é designado pela mesma autoridade que designou a comissão. O presidente da comissão designará o secretário.

Conquanto não esteja expresso na lei, os componentes da comissão deverão ser funcionários estáveis, sem o que comprometida ficará a independência de que se devem revestir. A própria finalidade do processo ressalta a observância do requisito de estabilidade para os membros da comissão.

CONTREIRAS DE CARVALHO adota a exigência do requisito de estabilidade e cita decisão do Tribunal Federal de Recursos na Apelação Cível n.º 3.196 anulando processo administrativo por ter dele participado funcionário interino (Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado, vol. II, pág. 227 — 2ª Edição — Freitas Bastos, 1957).

Os membros da Comissão, diz TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, «devem ser da mesma repartição, ou, pelo menos, diretamente subordinados à chefia que determinou a abertura do processo». «A designação de funcionário de outra repartição, continua o autor, dependeria de medidas outras que importassem no apartamento do serviço, o que está fora do alcance da autoridade referida». (O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico, vol. II, pág. 298, Editor Borsoi, 1958).

CONTREIRAS DE CARVALHO escreve:

«Pronunciando-se sobre a constituição da Comissão de Inquérito entendeu o D.A.S.P. que somente em caso de absoluta e comprovada necessidade devem os membros da Comissão ser escolhidos entre funcionários não pertencentes à mesma repartição.

Tal orientação não parece coadunar-se como o regime de isenção que deve presidir à apuração das irregularidades, sujeitos que ficam os membros da Comissão designada às influências da autoridade instauradora do processo, da qual são quase sempre subordinados», (ob. cit. pág. 226).

Não assiste razão a TEMÍSTOCLES CAVALCANTI. A boa orientação é a perfilhada por CONTREIRAS DE CARVALHO. Com efeito, para a seriedade do processo, para a independência da comissão indispensável será recair a designação dos membros da comissão para o processo administrativo em servidores de outras repartições, de outros ministérios, de outros órgãos, a fim de que não se sintam tolhidos em tomar as medidas que julguem necessárias ao esclarecimento da verdade, à apuração real dos fatos e à punição dos culpados, doa a quem doer.

Pode a comissão entender necessário ouvir a autoridade que a designou. Como portar-se a comissão com independência e desassombro ante o superior hierárquico no curso da inquirição, se fatos desabonadores da referida autoridade poderão vir à tona?

Certamente, haverá funcionários que se não deixarão amesquinhar em face do superior hierárquico. Todavia, nem todos terão essa envergadura e nem é recomendável que se ponha em confronto a autoridade e o seu subordinado. A disciplina e a harmonia que se fazem indispensáveis na repartição serão abaladas se a autoridade tiver de ser inquirida pela comissão de inquérito composta de funcionários que sejam seus subordinados.

A Comissão ao elaborar o relatório às vezes chega à conclusão de que tudo não passou de atitude irrefletida ou de espírito de vingança da autoridade que determinou a abertura do processo administrativo. Em que situação ficarão os membros da comissão diante do superior hierárquico?

O art. 220 *caput* do E. F. preceitua que a Comissão, sempre que necessário, dedicará todo o tempo aos trabalhos do inquérito, ficando seus membros, em tais casos, dispensados do serviço na repartição, durante o curso das diligências e elaboração do relatório.

A partir da designação da Comissão, os seus membros ficam desligados dos serviços próprios dos cargos ou funções que exercem na repartição. Será contraproducente que no período que medeia entre a designação e a entrega do relatório fique qualquer membro da comissão obrigado a executar tarefas próprias dos cargos ou funções que exerçam em caráter efetivo. A cláusula «durante o curso das diligências e elaboração do relatório» tem que ser entendida como todo o tempo que medeia entre a designação e a entrega do relatório.

O afastamento dos funcionários dos seus encargos na repartição a que pertencem tem a virtude de os deixar imunes à possível influência dos superiores hierárquicos, além de contribuir para o rápido andamento e pronta conclusão do processo.

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, com acêrto, acentua:

«A designação do funcionário para a comissão de inquérito importa na dispensa das atividades normais do serviço público» (ob. cit. p. 290).

CONTREIRAS DE CARVALHO discorre:

«Assim, admite a lei duas hipóteses: a) a Comissão está obrigada a dedicar todo o tempo aos trabalhos do inquérito e, neste caso, ficarão os seus membros dispensados do serviço na repartição durante todo o curso do processo, até a elaboração do relatório; b) a Comissão não estará obrigada a dedicar todo o tempo àqueles trabalhos; neste caso, não se dará a dispensa de seus membros do serviço na repartição em que servem.

Se necessária a dedicação pela Comissão de todo o tempo aos trabalhos do inquérito, estarão os seus membros, logicamente,

dispensados dos seus deveres funcionais, não havendo motivo para a recomendação de que «em tais casos ocorra essa dispensa, e muito menos para torná-la adstrita ao período em que se realizarem as diligências e a elaboração do relatório. Redação má a do artigo.»

Ao nosso ver, a comissão ficará desligada de qualquer trabalho da repartição em que servem seus membros, uma vez que terá de dedicar todo o tempo ao processo, para que este se conclua tão breve quanto possível e para que não enseje a sua anulação, em face de falhas oriundas de um trabalho apressado.

O parágrafo único do art. 220 dispõe:

«O prazo para o inquérito será de sessenta dias, prorrogável por mais 30, pela autoridade que tiver determinado a instauração do processo, nos casos de força maior.»

Os intérpretes têm anuído em que o prazo de 60 dias, prorrogável por mais 30, abranja a fase processual da defesa.

CONTREIRAS DE CARVALHO assevera:

«O prazo assinado no parágrafo único abrange a instrução e a defesa, que na sistemática do atual Código do Servidor Público da União, passaram a constituir fases do inquérito» (ob. cit. p. 299).

TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI expõe:

«... o prazo concedido foi calculado levando-se em conta as diligências necessárias para a conclusão do inquérito. E o tempo concedido é, na realidade, o estritamente necessário para a realização desses atos processuais» (ob. cit., p. 290).

ALBERTO BONFIM adverte:

“O prazo para o inquérito de que fala o parágrafo único do art. 220 do Estatuto vai da data da publicação da portaria de designação da comissão até a entrega do relatório à autoridade instauradora-julgadora. Embora ali se use a palavra «inquérito», o prazo não se refere apenas à fase respectiva, mas à duração dos trabalhos da comissão de inquérito.» (O Processo Administrativo — p. 19 — 5ª Edição Livraria Freitas Bastos).

O Departamento Administrativo do Serviço Público afina-se com os autores supracitados, conforme se vê pelo parecer do seu Consultor Jurídico — CLENÍCIO DA SILVA DUARTE — emitido no processo n.º 7.573-55, publicado no *Diário Oficial* de 9 de julho de 1956, pág. 13.021.

Disse o Consultor Jurídico do D.A.S.P.:

«... entendo que o prazo a que se refere o parágrafo único do art. 220 do Estatuto dos Funcionários se estende desde a designação da comissão até a apresentação, por esta, do respectivo relatório, prosseguindo, daí em diante, o processo administrativo suas demais fases até o seu encerramento.»

O engano dos escoliastas é manifesto, uma vez que se não pode confundir — Processo com Inquérito. O Estatuto não sinonimizou os dois vocábulos, que têm acepção jurídica própria e inconfundível.

Inquérito quer dizer averiguação, sindicância. É o «Conjunto de atos e diligências praticados com o fim de apurar alguma coisa, investigar o que de verdade sôbre determinada matéria» (JOSÉ NAUFEL — Novo Dicionário Jurídico Brasileiro — vol. 3, p. 98).

A Comissão a que se refere o art. 219 do E.F. não é comissão de inquérito, como a denominam os juristas acima citados. É comissão para o processo administrativo. Suas funções não se resumem tão-somente às investigações, às averiguações, às sindicâncias. Dirige o processo, determina diligências, cita os acusados, recebe as defesas dêstes, nomeia defensores aos acusados revéis, resolve todos os incidentes surgidos no processo e elabora o Relatório propondo a penalidade cabível ou a absolvição do acusado.

Todos êsses atos, de atribuição da comissão para o processo administrativo, não se podem enquadrar no inquérito. A comissão funciona como juiz preparador ou instrutor.

Voltando ao problema do prazo a que se refere o parágrafo único do art. 220, convém repisar que ali se fala em prazo para o inquérito e não para o processo.

A comissão referida no art. 219 do E.F. não tem atribuições semelhantes às de que dispunha a do estatuto revogado. Aquela, sim, limitava-se a proceder ao inquérito, às investigações, às sindicâncias e às averiguações. Não citava, não apreciava a defesa dos acusados. A autoridade ao receber o Relatório é que tinha competência para citar os indiciados.

O inquérito é uma das fases do processo administrativo. As outras fases são — a da citação, a da defesa, a do relatório e a da decisão.

Lamentável que o Estatuto tenha dado a denominação de Instrução à fase do Inquérito, à parte que precede à citação, quando ficaria mais técnico classificar como tal a fase que se inicia com a citação e vai até o Relatório.

Voltando ao problema do prazo para a conclusão do processo administrativo, passemos a observar o desenrolar dos diferentes atos do processo.

Instaurada a Comissão, terá ela de examinar os fatos que lhe forem apresentados, para tomar as iniciativas cabíveis. A seguir passaria a ouvir os indiciados ou o indiciado, bem como quaisquer outras pessoas que tenham ou devam ter conhecimento do fato.

Na maioria dos casos, haverá uma ou mais pessoas sôbre quem recaia a suspeita de autoria do fato. Essas pessoas são os indiciados. Logo, *indiciado* é o funcionário sôbre o qual recaem as suspeitas de ser o autor da falta mandada apurar em processo administrativo.

O indiciado, sem dúvida, arrolará testemunhas para depor em seu favor. Se houver contradição entre os depoimentos das testemunhas entre si ou entre elas e o indiciado ou entre indiciados, se houver mais de um, — a comissão poderá promover a acareação entre os mesmos. Para tanto um mínimo de 15 dias será necessário.

O indiciado ou os indiciados poderão pedir a realização de perícia e indicar para peritos elementos estranhos ao serviço público. Esses peritos levarão uns 20 dias para proceder à perícia e apresentar o laudo.

Por sua parte, a comissão poderá, para formular um juízo mais apurado e isento de parcialidade, designar outro perito. Este levará também um mínimo de 20 dias para concluir o trabalho.

Somados os dias gastos, chega-se a 55 dias.

A Comissão pode ter necessidade de deslocar-se da sua sede a fim de ouvir indiciados ou testemunhas lotadas em repartições situadas em cidades ou Estados diferentes. Se estiverem indiciados e testemunhas numa mesma cidade, serão necessários uns 30 dias para ouvi-los. A essa altura 85 dias terão decorridos.

Se necessária a realização de diligências nessas localidades, mais dias terão de ser despendidos.

Concluída a fase de instrução do processo, a Comissão terá que levar uns cinco dias para estudar e discutir as diversas peças dos autos, a fim de que possa chegar à convicção sobre a autoria da falta e responsabilidade do seu agente.

Antes da citação, já 90 dias terão decorrido.

A citação pode levar certo espaço de tempo para concretizar-se, desde que o funcionário implicado esteja afastado do serviço.

A lei não diz como será feita a citação. A Comissão terá de apelar para o direito processual penal e civil, para remover dificuldades dessa espécie.

Dir-se-á que o intérprete está impedido de recorrer aos Códigos de Processo Civil e Penal, visto como foi vetado o art. 232 do projeto do atual estatuto, que rezava:

«Ao processo administrativo aplicar-se-ão subsidiariamente as disposições do Código de Processo Civil e Penal», mediante a afirmativa de que tal artigo atritaria com o art. 200, que consagra a independência das esferas civil, penal e administrativa e que a regulamentação do estatuto viria complanar as dificuldades porventura surgidas na aplicação do Código dos Servidores Públicos Civis da União.

As razões do veto ao art. 232 do projeto são pobres de fundamento jurídico. A aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ou Penal não vulnera a independência das esferas civil, penal e administrativa, eis que só se dá na omissão da lei principal e desde que não contravenha explícita ou implicitamente a texto desta.

O veto ao art. 232 não impede a aplicação supletiva dos dois diplomas processuais, por isso que, na omissão da lei, o intérprete terá de socorrer-se da analogia, dos costumes e princípios gerais de direito, na conformidade com o que dispõe o art. 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil, que encerra uma norma geral, comum aos demais ramos do direito.

Não se admite a existência de um ramo do direito, desvinculado dos demais, visto como eles interdependem e interpenetram-se.

Invocando, portanto, o Código de Processo Penal e Civil, a citação far-se-á na pessoa do acusado.

O Secretário ou o funcionário designado pelo Presidente da Comissão levará ao acusado, em duas vias, o resumo dos fatos, e a indicação do dispositivo legal em que está incurso o acusado e a sua chamada a defender-se, sob pena de revelia.

A segunda via ou contrafé ficará em poder do citado. A primeira, datada e assinada pelo acusado e com a declaração «ciente» será juntada aos autos.

Quando o funcionário estiver afastado do serviço, a citação poderá ser feita pessoalmente ou por carta, como se procede na Justiça do Trabalho. Neste caso, o prazo para defesa correrá do dia em que fôr recebida a citação. Na citação feita pessoalmente o prazo correrá do dia da juntada da 1ª via aos autos.

O prazo para defesa do acusado é de 10 dias. Havendo mais de um acusado, o prazo será comum e de 20 dias. O acusado que se encontrar em lugar incerto ou inacessível será citado por edital, com prazo de 15 dias. Esses prazos poderão prorrogar-se pelo dôbro para as diligências reputadas imprescindíveis.

Conseqüentemente, havendo mais de um acusado, há o prazo de 40 dias para defesa.

Suponhamos que haja três acusados. Têm eles o prazo de 20 dias prorrogáveis por mais 40. No fim dêsses 40 dias, dois apenas apresentam defesa. O terceiro deixa correr o prazo *in albis*. Resultado: a Comissão terá de designar um funcionário para defender o revel.

O defensor dativo terá, sem dúvida, o prazo mínimo de 10 dias para apresentar defesa.

Não se computando o tempo decorrido para que se encontre funcionário em condições de assumir o encargo de defensor dativo, e para que se faça a designação, somam-se aquêles 10 dias aos 40 já referidos e têm-se 50 dias só para a defesa.

Depois virá a fase do Relatório, que demanda estudo apurado, discussão entre os membros da Comissão sobre as conclusões a serem tomadas, pois não se compreende que possa ela agir irrefletidamente, quando estão em jôgo interesses individuais e da pública administração.

Apresentado o Relatório, em que a Comissão propõe a aplicação da penalidade ou diz os motivos pelos quais julga inocentes os acusados, a autoridade competente para proferir a decisão tem 10 dias para fazê-lo.

A autoridade competente para decidir não está obrigada a aceitar as conclusões da Comissão. Todavia, a decisão terá que se conformar à prova dos autos, sob pena de nulidade.

Repetindo o que ficou dito — o prazo assinado no art. 219 do Estatuto — não se refere ao processo no seu todo, mas tão-sòmente ao inquérito, que é uma das fases do processo. Não só razões de ordem técnico-jurídica, senão de ordem material, como o provam a seqüência de prazos indispensáveis aos diversos atos do processo que expusemos acima, levam a concluir que o aludido prazo se refere apenas ao inquérito.