

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

BEL. OSCAR DE SAMPAIO QUENTEL
Fiscal Geral do Ensino Comercial do M.E.S.

(Notas à margem dos artigos 246 a 265 do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939).

Findas as diligências necessárias ao esclarecimento dos fatos acoimados de irregulares — infração às boas normas do serviço público, — o que fora objeto de exame no capítulo anterior, teremos *ipso facto* concluído esse conjunto de atos e formalidades que constitue a fase de instrução do processo administrativo, ou inquérito. Deverá, então, a comissão verificar com especial cuidado se tudo foi devidamente elucidado de modo a fornecer elementos seguros para o preparo do seu parecer, o qual vem a ser o que o "Estatuto" denomina de relatório.

É bem de ver que esse relatório não poderá obedecer a uma fórmula especial, mas é fundamental que resulte de metucioso estudo, pois que será ele a reprodução ou narrativa do quanto se colhe das diligências feitas, da prova produzida, da circunstância ou circunstâncias de que se revestiu a infração, e, finalmente, de todos os incidentes ocorridos, até então, no processo.

Pelo espírito da lei — "Estatuto" — constitue esta peça do processo administrativo, o que, no comum, é conhecido pela denominação de "termo essencial do processo", isto é, parte componente do processo administrativo, que é da sua própria natureza, da sua própria essência, motivo pelo qual é a sua omissão considerada como nulidade de pleno direito. E, sendo, a súmula das diligências, das provas, dos incidentes e de tudo quanto se encontra no bojo do processo, como aliás já foi dito, a qualquer dos membros da comissão poderá ser cometido o encargo da sua redação, convindo, entretanto, que o seja de preferência aquele que maior soma de conhecimentos jurídicos possuir, visto que a técnica jurídica con-

tem determinadas expressões que nem sempre são conhecidas pelos leigos, e que, no entanto, tem a virtude de imprimir melhor significação à exposição dos fatos, além do que, tornam a peça mais adequada aos assuntos de justiça.

— O relator, assim escolhido, dirá, no seu trabalho, das razões em que se funda para opinar — nunca julgar — pela procedência ou improcedência da acusação, citando todas as fontes em que se baseiem as considerações e ilações que tirar, mantendo sempre a mais rígida imparcialidade e absoluta serenidade na apreciação do caso sujeito ao seu exame, pois, será este o momento de ser feita a aferição do quanto na realidade foi apurado, vale dizer, o momento, também, de por em mãos do julgador precisamente o que necessita para uma decisão conforme o direito e como o exigem os interesses superiores da Justiça.

E uma vez redigido o relatório, será oferecido em plenário pelo respectivo relator, mandando, então, o presidente que se proceda à sua leitura, afim de que se formulem as conclusões, isto é, a parte final em que se proporão as penalidades cabíveis na espécie, tendo-se em vista a explanação ouvida. As penalidades veem estabelecidas e enumeradas no art. 231 do "Estatuto", e, nos seguintes — 232 a 245 — os casos em que elas se enquadram, recomendando-se o máximo escrúpulo no capitular a infração, pois a comissão tornar-se-á igualmente passível de punição, se for condescendente para com o infrator, procurando atenuar, por qualquer forma, a sua responsabilidade e, bem assim, se exagerar as coisas de modo a procurar agravar a sua situação, não havendo causa. Será

o caso de não perder de vista o que dispõe o "Estatuto" nos arts. 225, VIII, e 227, I, II, III e IV, uma espécie de espada de Damocles sobre o pescoço de quantos se deixem envolver pelo sentimentalismo ou pelo ódio ou vingança... Costuma-se dizer que o "Estatuto" estabelece o dilema: *Ou punes ou serás punido*. Nem sempre é assim, pois a comissão poderá ser punida se cometer excessos, propondo penalidades que aberrem do senso comum, colocando-se no papel de inquisidora. Não sendo essa a sua missão e, sim, a de apenas buscar a verdade, será perfeitamente lógico e moral que a lei reprima tais abusos.

O art. 276, assegura à comissão plena liberdade de crítica e apreciações que lhe ocorram no relatório. Não haverá, como se diz ali, causa para "ação penal por ofensa irrogada em informações, pareceres ou quaisquer outros escritos de natureza administrativa, que para esse fim são equiparados às alegações produzidas em juízo". O seu parágrafo, cominando a pena única de serem riscadas as palavras injuriosas ou caluniosas, porventura encontradas, é mais u'a manifestação clara dos intuitos do legislador em cercar a comissão de toda a liberdade de ação conforme temos sustentado nos capítulos anteriores.

Mas, nem por isso poderão ser justificados os abusos ou excessos de linguagem, incompatíveis com a serenidade que deve ter a justiça, o que não importa na quebra ou diminuição da energia que é também o traço mais acentuado da sua essência. Tais excessos poderão comprometer, como é fácil de imaginar, as credenciais da Comissão, tomando-se-a, como parte na contenda.

A sessão destinada aos entendimentos ou troca de idéias para a proposição das penalidades será secreta, e, uma vez assentadas, serão redigidas no ato, obedecendo o mesmo critério, se o caso for tido como improcedente. Seguir-se-ão as assinaturas a começar pela do presidente, as dos demais membros da comissão na ordem de sua hierarquia ou antiguidade, assinando em último lugar o secretário, o que de resto deve ser observado nos demais atos do processo (depoimentos, atas, etc.).

Será então "remetido o processo à autoridade que houver determinado a sua instauração", de vez que estará assim ultimado (art. 252).

— A leitura que se fizer com atenção e observação, deste art. 252, terá de sugerir algumas considerações de grande importância e oportunidade e que teem sido a miude, não diremos despresadas,

mas, pelo menos passadas despercebidas aos olhos desavisados de muita gente graduada na função pública. Ora, se estabelece ele que "será remetido o processo à autoridade que houver determinado a sua instauração", não haverá razão para que se o contrarie, fazendo-o *por intermédio* de outras autoridades. Temos testemunhado o erro grave em que incidem as comissões ao encaminhar processos *por intermédio* da sua repartição, ou melhor dito, *por intermédio* dos chefes de serviço ou repartição em que se encontram lotados. O art. 252 proíbe-o sinão explicita, pelo menos implicitamente.

Já no capítulo anterior sustentamos não ser admissível a intromissão de outras autoridades, por mais graduadas que sejam, no processo administrativo; que nele só se conhecem a autoridade de quem designou a comissão (art. 247) e a desta; que a participação de terceiros, seja a que pretexto for e por melhores em que se tenham as suas intenções, tudo isso de que não cogita o "Estatuto" — e chega a ser por ele repellido — constitue o que se conhece na técnica forense por *aberração do processo*, acarretando, conseqüentemente, a sua nulidade de pleno direito.

Mas não é só na fase da instrução que isso ocorre; a regra é a mesma na do julgamento, onde não será admissível a intervenção de elemento estranho.

Esta prática — alguns casos já teem aparecido — está errada pela simples razão de não cogitar a lei, de semelhante intervenção, e, errada ainda, porque as atribuições de uma e outra autoridade — a comissão e a julgadora — são indelegáveis.

Ora, o artigo em questão 252 fortalece e corrobora de modo eloquente a nossa assertiva que, em última análise, é o sentido exato que o legislador quis dar à lei, pelo que a comissão não deverá jamais fazer a remessa do processo, — insistimos, — *por intermédio*, seja de que autoridade for, mas, *diretamente*, àquela que ordenou a sua instauração, sob pena de ser contrariada a letra expressa da lei, incorrendo assim em falta grave.

Pelo exposto ficará o tema de hoje abrangendo também o art. 253, que recomenda à comissão "fundamentar o seu parecer, propondo a aplicação da penalidade que couber". Já foi isso considerado linhas acima, cabendo anotar apenas o pará-

grafo único: "deverá também sugerir quaisquer outras providências que lhe pareçam de interesse do serviço público".

A elasticidade que estas providências podem ter é evidente como evidente será igualmente, que o "Estatuto" só visa aquelas que tiveram relação com o objeto da causa e não outras que poderiam ser tidas como extemporâneas, constituindo assim apreciações sobre matéria impertinente, o que é contrário aos princípios e regras do processo.

Se, por exemplo, a infração decorreu de má organização, defeito ou funcionamento do serviço, a defesa do Estado reclamará, por certo, a ação do seu agente — o funcionário — cumprindo-lhe apontar as faltas notadas, sugerindo medidas adequadas que, no seu entender, possam saná-los, ou pelo menos ter oportunidade.

Mas, dentre as providências que possivelmente a comissão deva sugerir, uma existe que é quasi certa e fatal: "a suspensão preventiva do acusado até 30 dias, desde que o seu afastamento seja necessário para a averiguação da falta cometida" — art. 263 — mormente, acrescentamos, se for ele chefe de serviço ou repartição, tornando-se uma necessidade que se explica por si mesmo, pois é ele quem controla o serviço, detem a documentação e exerce autoridade sobre as testemunhas principais do processo, os seus funcionários.

É certo que o artigo em questão não declara explícita ou expressamente que cabe à comissão a iniciativa da providência. Ele diz apenas que "poderá ser ordenada pelo chefe da repartição a suspensão preventiva do funcionário (*verbis*), sem mencionar que seja isso mediante proposta de outra autoridade.

Entretanto, a lógica, o raciocínio e o bom senso indicam, com clareza, que semelhante iniciativa deve partir da comissão, pois que de outra maneira teríamos de admitir que o chefe da repartição pudesse ordenar uma cousa cujo fundamento ou necessidade desconhece, alheio, com é, aos atos da comissão e, alheio, ainda, à extensão da própria falta cometida, o que em última análise foi precisamente a circunstância que o levava a designar a comissão.

Ademais tal proposta ou sugestão constituirá, sem dúvida, uma diligência que, por força do art. 251 — já foi explicado no capítulo anterior — é atribuição privativa da comissão, o que leva a concluir que o fundamento legal do ato vem a ser este mesmo art. 251 combinado com o art. 263.

Percebe-se, em consequência, que: 1.º, é medida preliminar que cabe à comissão examinar logo após a instalação dos seus trabalhos, deliberando se é ou não caso de propor o afastamento preventivo do funcionário; 2.º, na hipótese afirmativa, agir prontamente, invocando os citados arts. 251 e 263 combinados, como fundamento legal, podendo, se parecer conveniente, sugerir na mesma ocasião a necessidade de ser feita a substituição eventual do acusado, se exercer função de chefia, por funcionário de outra repartição; 3.º, sem omitir o tempo que deva durar a suspensão, até 30 dias, sugerir a prorrogação até 90 dias, dirigindo-se ao Ministro de Estado, se perdurarem as razões em que se basear a suspensão anterior, bem entendido, se até então não se houver ultimado o processo, passando a ser ato exclusivo do Ministro, se o contrário ocorrer, isto é, se for satisfeita a exigência do art. 252.

Propondo-nos a esclarecer aquilo que a experiência nos ensinou estaremos dentro dos limites do nosso compromisso, abordando mais objetivamente a matéria contida no art. 263. A sua redação tem oferecido margem às mais desencontradas e extravagantes interpretações. Ora é o acusado que se afasta voluntariamente ou *spont sua* do cargo, sob o falso pressuposto de que assim deixará maior liberdade de ação à comissão, ou ainda por questão de *foro íntimo, elegância, decoro*, etc.; ora é a comissão quem promove e até decreta esse afastamento; ora é tido o afastamento como *punição* imposta ao acusado; ora é ele solicitado ao chefe da repartição em que se encontra o acusado lotado, em suma, uma série interminável de contrassensos que não só ocasionam graves perturbações ao serviço público, como também teem servido para tumultuar o processo administrativo.

Depreende-se logo que o afastamento do acusado nas condições acima importa em uma forma de abandono de emprego, pois não há em regulamento e lei qualquer dispositivo que o ampare. Ao contrário, o que existe em lei é proibição de afastamento sem mais formalidade e fora dos moldes por ela regulados. Da mesma maneira a comissão não tem competência para *decretar* e mesmo *aceitar* ou *ratificar* semelhante forma de afastamento, mas *apenas* propô-lo ou sugerir a sua conveniência. Também não será possível a confusão entre a medida meramente preventiva e em caráter e necessidade puramente transitórios, do afastamento, com a de caráter eminentemente repressivo, antes mesmo de se ter o fato devidamen-

te esclarecido : punição : Finalmente, é manifesto que o chefe da repartição em que se encontre lotado o funcionário acusado nada tem a ver com o processo, se outro foi o chefe que determinou a sua instauração.

E, a comissão que houver consentido, ratificado ou promovido tais *inovações* de que não cogita a lei, terá exorbitado de suas atribuições e será punida, como aliás já se há verificado algumas vezes.

**AJUDE SEUS COMPANHEIROS PARA MERECEER
SEU AUXILIO: A DIVISÃO DOS SERVIÇOS EM
TURMAS NÃO SIGNIFICA QUE O INTERESSE
DO SERVIÇO ESTEJA TAMBEM DIVIDIDO**
