

## 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 28-10-39)

**I**NICIANDO hoje os comentários e anotações aos artigos do "Estatuto" que regulam a fase do julgamento do processo administrativo, devemos assinalar, desde logo, que não alimentamos idéias de ministrar ensinamentos ou ditar regras especiais para um ato de competência exclusiva das autoridades superiores da Administração Pública, cujos conhecimentos, critério e compenetração do papel de verdadeiros juizes, não nos cabe discutir.

Todavia, há sempre u'a virtude na palavra, por diminuta ou apagada que pareça a sua significação, e, se, no caso, considerarmos, como já temos salientado, não ser possível admitir que todos os chefes de serviço, de repartição, directores gerais e mesmo Ministros de Estado devam trazer consigo o diploma de bacharel como condição especial para a sua investidura, as desprezíveis observações que ora fazemos, poderão ter aquela virtude...

É inegável e curial mesmo, que, no julgamento de um processo com todas as características de *judiciário* — é o nosso caso — deverão entrar em jogo fatores relacionados e pertinentes à ciência jurídica. Não somente as leis, mas ainda a jurisprudência, a doutrina, a teoria e prática do processo, a hermenêutica, etc. são os elementos que entram na composição de u'a sentença.

A concepção do Direito idealizou e instituiu esse conjunto de regras e princípios para a elab-

oração daquele ato, como um imperativo fatal da vida em sociedade — a comunidade — afim de que se tornasse possível subordinar o entrecchoque de paixões e interesses tão variados e esparsos, sob a égide de um poder regulador e disciplinador. Este *poder* tornou-se, pois, uma ciência, que tem por base aquilo que a razão humana instintivamente aceita e adota para disciplinar, como em outras palavras já dissemos, a ação dos indivíduos, tanto isoladamente, como nas suas relações entre si, enfeixando-se os seus princípios e regras em leis, códigos e regulamentos para a aplicação indistinta, geral e uniforme.

E, se, na verdade, constitue isso uma ciência, claro está que o conhecimento dos seus segredos estará condicionado a um intenso e paciente trabalho de observação e análise — estudo e que só poderá pertencer àquele que lhe dedicar o seu tempo e atenção.

Ora, convenhamos que um chefe de serviço que atingira às culminâncias da administração pelo seu valor moral, sua capacidade de trabalho, inteligência, honestidade, etc., não é um *juiz*, na acepção das cousas da justiça, e, todos aqueles atributos aliados ainda a outros mais que possam torná-lo uma verdadeira figura de elite no seio da administração, por certo não formarão o cabedal completo dos conhecimentos que precisa ter o juiz. Faltar-lhe-ão requisitos e elementos que somente a ciência jurídica poderá fornecer.

É verdade que indivíduos há, embora leigos em assuntos de direito, cujo dom especial de encerrar as causas com acentuado espírito de justiça e equanimidade — não deixa de ser isso o fundamento capital da decisão jurídica — podem levar vantagem sobre qualquer jurista, no ato de *fazer justiça*, mas, o certo é que há, no fundo, uma grande diferença entre o *fazer justiça* que pode ser ato puramente pessoal ou, melhor, que está em função do asserto e critério com que o indivíduo age no distinguir o bem do mal, levando em conta determinadas circunstâncias subordinadas à influência do meio, as falhas e fraquezas humanas, etc., questões essas que não passam de particularidades individuais de quem vai fazer a crítica ou julgar as ações alheias, e o *juízo* de um processo na expressão exigida pela ciência, pois aqui tais *particularidades individuais* ou circunstâncias personalíssimas, bem como as questões de foro íntimo e convicções, terão de ceder ante os imperativos da própria ciência que estabeleceu e exige a aplicação de regras e métodos bem diferentes.

Foi precisamente por essa razão que se instituiu o *processo*, uma espécie de chave da decisão jurídica, e, seria visível e manifesta a inutilidade de todas as cautelas que a lei prescreve para a sua organização, impondo-lhe a pena de nulidade se observadas não forem as suas determinações, tornando-se coisa inócua para um julgamento ou decisão que tivesse por base o simples critério pessoal do julgador.

Consideremos ainda que todo o julgamento terá de obedecer a um dos processos assaz conhecidos: o chamado *juízo de consciência* e o pelo *alegado e provado*. Qual será, no nosso caso, a fórmula indicada ou que deva prevalecer? Pelo que possuímos como lei base — o “Estatuto” — seria *aparentemente* a primeira, pois o julgador será sempre a autoridade administrativa que houver determinado a instauração do processo (art. 246). Ora, essa autoridade não é um *juiz togado* e nem sequer entra em consideração a circunstância de ser, ou não, portadora de título científico. Consequentemente, não se poderia exigir, em boa lógica, a aplicação dos métodos científicos do julgamento jurídico, pelo fato de ser, via de regra, coisa inteiramente desconhecida para quem não se especializou na matéria. Teríamos, em conclusão, de aceitar a sua sentença como um *juízo de consciência*. Tal, porém, não será possível porque a natureza de semelhante forma

de julgar é peculiar ao *juiz de fato* ou vogal de tribunal coletivo como ocorre nos julgamentos da justiça militar — conselho de guerra ou conselho de justiça — e, em regra, nos da justiça criminal comum — tribunal do júri, constituindo aberração dos nossos usos e costumes semelhante maneira de julgar em juízo singular. Mesmo nesses tribunais ou juízos coletivos, somente o *juiz de fato* é que tem o voto de consciência e não os *juizes togados*, — anditor de Guerra e *Juiz de Direito da Vara Criminal*, respetivamente — os quais, em última análise, são os relatores das sentenças, fundamentando-as e redigindo-as pela forma exigida pela técnica jurídica. Ora, tais figuras não existem em face do “Estatuto”, e, se também não possuímos um conselho de sentença onde aparece o *vogal*, segue-se que o nosso *juiz singular* só poderá julgar pelo, *alegado e provado*, com exclusão absoluta do voto de consciência ou julgamento de consciência, e, para tanto, faz-se mistér a aplicação do método científico. É visível a dificuldade que essa forma ou processo de julgar oferece, pois só podem ser considerados os elementos dos autos, ainda que o julgador tenha *consciência* ou mesmo conhecimento *extra autos*, de ser a verdade outra, inteiramente diferente... Mas, esse *método científico* (é nossa essa denominação dada ao processo do julgamento jurídico) envolverá logicamente problemas complexos e intrincados que se não poderão resolver só com o auxílio do “Estatuto”, o qual, sendo uma lei substantiva não poderia evidentemente prever mil e uma hipóteses diferentes. Uma exceção de suspeição, por exemplo, como, poderia ter origem e seguimento no processo, administrativo. As outras, de incompetência, de ilegitimidade, etc., e um conflito de jurisdição, que fim teriam? Com absoluta segurança poderemos afirmar que nunca se chegaria a um resultado sem a aplicação daquele método, o qual não poderia jamais ser suprido pelos atributos ou merecimentos de natureza inteiramente diferentes que houvessem feito do funcionário o chefe de serviço exemplar e completo nas funções burocratas, agora compelido ao exercício da judicatura.

Tudo isso evidencia, de maneira bradante, que nos falta alguma coisa de transcendental importância, senão para o aperfeiçoamento, pelo menos para melhorar o aparelho que hoje possuímos fazendo as vezes de justiça administrativa, denominação essa que somente por força de expressão poderá ser tolerada. Como remover essa

falha em tão lamentável oposição a muitos outros serviços administrativos que já atingiram apreciável gráu de aperfeiçoamento e que por isso mesmo teem servido de paradigma para reformas introduzidas até em países estrangeiros? Com a modificação radical e total de quanto existe seja, instituindo-se a Justiça Administrativa, com todos os seus órgãos, inclusive a sua instância superior, o *Tribunal Administrativo do Serviço Público*. Tudo reclama e exige essa reforma sem mais delongas, pois a experiência já pôs de relevo, fartamente, esse grave defeito de que se ressentem o serviço público civil. O D.A.S.P. — Departamento Administrativo do Serviço Público — assoberbado com a enorme sobrecarga de trabalho que o exame e solução de todos os problemas da administração lhe impõem, é um órgão eminentemente de *organização e coordenação* e não um tribunal de justiça. Mesmo assim, vê-se na contingência de atender aos encargos, também desse serviço, tornando-se uma espécie de Tribunal de Apelação a cujas portas vão bater os prejudicados pela justiça falha, oriunda de processos ou inquéritos ainda mais falhos, pois a verdade é que raros são os processos administrativos organizados e julgados conforme os preceitos legais, e como o exigem os interesses superiores da verdadeira Justiça. Passando os olhos por sobre as publicações daquele Departamento, vemos que a sua secção técnica quase que não tem outra cousa a fazer senão repetir diariamente o que diariamente se consulta, sugerindo medidas de caráter legal para restabelecer a justiça que não foi feita pela decisão do nosso juiz *a quo* e que raramente precinde da intervenção do *Poder Revisor*... Eis a realidade!

Mas, haverá quem possa deixar de concluir pelo gravíssimo dano que isso acarreta ao Serviço Público, comprometendo até o seu prestígio? De certo que não. Pois então façamos a reforma necessária sem hesitações. Elevemos a nossa justiça, imprimindo-lhe novos rumos e dando-lhe a organização que deva ter.

É evidente que não nos cabe traçar aqui as normas dessa reforma. Entretanto, arriscaremos uma idéia que não nos parece demasia ou exorbitância do programa que a nós mesmos nos impusemos, ao iniciar estas notas e comentários aos artigos do "Estatuto" que regem a organização do processo administrativo.

Ousaremos lembrar, destarte, a existência da Justiça Militar, da Justiça do Trabalho, do Tribu-

nal Marítimo, do Tribunal de Contas, etc., etc., e, porque, então, não deva ou não possa existir a Justiça Administrativa? De outro lado, há em todos os setores da nossa organização de Estado, códigos das mais variadas naturezas — civil, comercial, penal, criminal, militar... e até de águas, minas e florestas — mas não há um código administrativo para o serviço público civil, nem mesmo de caráter disciplinar por onde se possa aferir, com precisão e de maneira uniforme, a verdadeira extensão da falta disciplinar no exercício da função pública, como de resto ocorre no exército nacional com o seu R.I.S.G.

Ora, não precisaríamos encarecer a necessidade do conhecimento exato do que seja ou em que consista a ação e deveres disciplinares do funcionário, como base de uma boa organização. Ademais, se definidas com clareza e especificadas em um código, teríamos considerável aumento de medidas preventivas, com evidente diminuição das repressivas que devem constituir exceção.

Quanto à organização da Justiça administrativa propriamente dita, talvez que com as necessárias adaptações e modificações que a natureza das funções civis exige, o que ora existe na Justiça Militar pudesse servir. Teríamos, então, os conselhos permanentes constituídos de funcionários sorteados com exercício pelo prazo de um ano, sob a orientação técnica de um auditor ou juiz togado a quem caberia proceder ao sorteio anual, com a assistência do ministério público administrativo e o advogado privativo, órgão da defesa.

A cargo desses conselhos ficaria a formação da culpa, pronúncia e sentença com recurso *ex-officio* nas hipóteses dos artigos 238, 239, 245, 262 do atual "Estatuto", e recurso facultativo nos demais casos que a lei vier a estabelecer, para a instância superior, O TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL, organizado mais ou menos nos moldes dos Tribunais de Apelação, ou do Supremo Tribunal Federal.

O processo administrativo, ou inquérito seria de iniciativa das autoridades mencionadas no artigo 247 do "Estatuto", as quais, para tanto, designariam o respectivo encarregado do inquérito e seu escrivão, abolindo-se, por essa forma, o artigo 248, pois a verdade é que o sistema de comissões de inquérito, no momento, não dá os resultados desejados, de vez que, em regra, ficam reduzidas a um só elemento, seja, aquele que exerce a presidência ou ao que mais entendido em assuntos

de leis e jurisprudência se revele, ficando os demais membros reduzidos a simples condição de figuras decorativas, quando não se tornem um impedimento à marcha das diligências, com as suas dúvidas e considerações inoportunas e desarrazoadas. Com a modificação sugerida, ainda menos se justificaria a existência de comissão, visto que o *processo administrativo* ficaria reduzido, nesta fase, à apuração, por meios sumários, da falta ou ocorrência irregular no serviço público, equivalendo às investigações que servissem de base para o procedimento contra o funcionário indiciado.

Não há dúvida que semelhante organização iria acarretar onus para o erário público, parecendo-nos que seria este o seu principal tropeço. Mas, bem consideradas as cousas como hoje se passam, com o afastamento de um grande número de funcionários das suas funções para o exercício das de justiça que nem sempre podem desempenhar a contento; o fator tempo que os chefes de serviço, diretores gerais e Ministros de Estado terão de dedicar aos inúmeros casos de justiça que por certo irão sacrificar os de natureza administrativa, muitas vezes de caráter ur-

gente; o desafogo que teria o D.A.S.P., libertando-se desse encargo para o qual não se encontra convenientemente aparelhado e que foge à sua finalidade direta : organização e coordenação, tudo isso, que sem deixar de ser ou tornar-se um onus para a Nação, constitue um defeito da nossa organização, deve merecer a necessária atenção para compensar o aumento de despesa que a reforma proposta exigirá.

Na organização do Tribunal Administrativo do Serviço Público Civil, incluir-se-ia a sua competência exclusiva para conhecer das causas que versassem sobre o direito do funcionário, bem como nas que fosse a União interessada de um modo geral. Com isso, aliviados ficariam os Tribunais comuns, hoje compelidos a conhecer e decidir de pedidos e reclamações subordinados ou regulados por uma legislação especial, e que constitue novidade no âmbito da justiça comum. Talvez que o atual Tribunal de Contas, com uma nova estrutura ou com uma câmara do serviço público civil, fosse a solução desejada. Não nos cabe traçar esse programa tão complexo, já o dissemos. Apenas fornecemos uma idéia geral por ser menos temerário...

---

**SEJA BREVE AO TELEFONE : OS TELEFONES ESTÃO  
NA SECÇÃO PARA OBJETO DE SERVIÇO**

---