

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

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

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

JÁ se achava redigido o capítulo anterior, publicado nesta "Revista", em 10 de fevereiro último, quando tivemos conhecimento de que o ilustrado Procurador junto ao Tribunal de Contas, Dr. Leopoldo da Cunha Melo, havia apresentado a Sua Excelência, o Sr. Presidente da República, o ante-projeto de reforma daquele Tribunal, cuja publicação no Diário Oficial de 16 de janeiro do corrente ano, fora autorizada pelo Supremo Magistrado afim de receber sugestões.

Como crítica, propriamente dita, ao metucioso estudo e aos sábios conceitos emitidos pelo consumado jurista, que fala de cátedra sobre o transcendental assunto, não serão muitas as pessoas com autoridade para entrar no debate. Devemos estar incluídos neste número e ficaremos, pois, em nosso lugar. Mas, se considerarmos que estamos a palmilhar o mesmo terreno, em sentido paralelo, embora a linha traçada pelo douto Procurador não tenha o objetivo exato e preciso que nos levou a traçar a nossa, poderá ser admitida, com certa lógica e compreensão, a nossa intromissão no assunto, arriscando uma idéia complementar à projetada reforma, que, sem dúvida alguma, virá abrir caminho às modificações que propuséramos no capítulo precedente, seja, atribuir ao Tribunal de Contas a competência privativa e definitiva para conhecer dos recursos e decisões da instância inferior da Justiça Administrativa, bem como de todas as causas, em grau de recurso, igualmente, em que a União for interessada ou parte, como já nos esforçamos para justificar nas razões anteriormente explanadas.

E' manifesto que ambas as idéias muito se aproximam, pois, enquanto o honrado Procurador, apontando razões de ordem prática e doutrinária, visa dotar aquele Tribunal de uma organização mais completa e ampla, atribuindo-lhe *função julgadora em última instância*, nas causas de cobrança judicial da dívida ativa da União; nas de seu

interesse decorrentes de contratos com ela assinados; julgamento das contas dos responsáveis por bens ou dinheiros da União, e, finalmente dos recursos das decisões dos Conselhos de Contribuintes (veja-se o título "Lei Constitucional" n. 5, Reforma do Tribunal de Contas, art. 3.º, página 820, do *Diário Oficial* citado), de nossa parte pleiteamos, nas atribuições do referido Tribunal, — com a mesma denominação de TRIBUNAL ADMINISTRATIVO em que aditamos: "DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL" — *função julgadora, também em última instância*, nas causas em que a União for interessada ou parte, de um modo geral, o que abrange o que se contem no citado art. 3.º do ante-projeto de reforma e, mais ainda, nas que resultam das relações jurídicas entre o funcionalismo e o Estado. Se incluíssemos no dito art. 3.º mais estas atribuições, apenas teríamos ampliado tal dispositivo sem desvirtuar a sua essência. Para tanto, é claro, teríamos de organizar as instâncias inferiores, criar os Conselhos de Justiça Administrativa ou aparelho equivalente e estabelecer em lei as novas atribuições exigidas pela organização proposta do Juízo dos Feitos da Fazenda Pública.

Como decorrência da aplicação do critério supra, os arts. 4.º e 5.º do título referido teriam de sofrer as necessárias alterações, mormente no que concerne ao recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, mantendo-se, todavia, o princípio estabelecido no art. 4.º, isto é, "quando se questionar sobre a não aplicação de dispositivo constitucional ou de lei federal que não seja processual".

Verifica-se, assim, e em conclusão, que não deixa de ter oportunidade a parte que tomamos no debate, e, os naturais temores de entrarmos em arena desconhecida, estão afastados, uma vez que o nosso assunto tem ligação íntima com o tratado no ante-projeto em apreço.

Retomando o fio das considerações que fazíamos em torno dos dispositivos do "Estatuto" relacionados com o julgamento do processo administrativo, chegáramos ao ponto da conclusão do processo e, conseqüente entrega do mesmo pela comissão à autoridade julgadora — hipóteses dos arts. 252 e 253 do "Estatuto". Cumpre-nos analisar e comentar, agora, o artigo seguinte, 254, que estabelece *verbis* :

"Recebido o processo pela autoridade a que se refere o art. 248, mandará ela, dentro de 48 horas, citar o acusado, quando houver, para, no prazo de dez dias apresentar a defesa."

Em casos normais a execução da lei, neste ponto, não oferece dificuldades. É a citação ou convite por meio de ofício ao acusado dentro das quarenta e oito horas que se seguirem ao recebimento do processo, achando-se ele presente ou na mesma localidade, devendo-se contar o prazo dos dez dias para a defesa, da data em que houver recebido esse ofício, ou, o chamamento por meio de editais, com o prazo de oito dias, se estiver em lugar incerto e não sabido, como quer o parágrafo único do artigo.

Em casos especiais, isto é, quando o processo houver corrido em lugar afastado da sede da autoridade julgadora, em Estado ou Município diferente, por exemplo, a execução integral e rigorosa do texto acarretará perturbação no serviço público, sem nenhuma utilidade, ainda que para a salvaguarda do princípio de ordem pública. É que a comissão, pelo seu presidente, será obrigada a entregar *diretamente* o processo concluído àquela autoridade, e, esta, por sua vez, será forçada a devolver o processo a *qualquer* funcionário sediado no local onde haja ele ocorrido, afim de *dar vista* ao acusado ou acusados. Sabido como é, que há em direito o princípio de que "onde a lei não distingue a ninguém será lícito distinguir" e, sendo os atos da autoridade julgadora intransferíveis ou indelegáveis, em boa lógica, o seu ato, com que mandar terceiros dar vista para a defesa, não encontra apoio na lei. É mais estranho há de parecer que a esses terceiros e não à comissão sejam delegados os poderes para tal. A rigor, não há dúvida, — já o dissemos — isso não seria admissível, porém, já se acha consagrado pela praxe.

Aliás o problema oferece aspectos interessantes e complexos, pois, se se considerasse a possibilidade da própria comissão dar vista ao acusado, afim de poupar tempo e evitar a procrastinação do julgamento, teria de esbarrar diante dos imperativos do art. 252, de um lado, porque não entregaria o processo depois de ultimado, como ali se exige; e, de outro, retiraria grande e importante prerrogativa da autoridade julgadora, qual a de examinar se todas as diligências foram praticadas a contento de modo a oferecerem absoluta segurança para o seu *veredictum*, devendo ser esta a razão pela qual a lei impõe a obrigação de ser o processo com o relatório encaminhado à autoridade, tão logo seja ele ultimado. Devemos assinalar que muitos tem sido os casos de processos chegados assim, às mãos da autoridade julgadora e que esta não se dá por satisfeita com as diligências feitas pela comissão, pelo que baixa o processo para outras mais, que, no seu entender, irão completar os fundamentos da decisão. Em tal contingência, não vemos como se poderá conciliar o espírito da lei com as necessidades reais, em sentido rigoroso, de vez que, pela sua letra expressa, *mandar citar* para apresentar a defesa é a única parte delegável; *mandar*, no caso, significa delegar poderes, mas, *dar vista* é coisa diferente, pois importa na entrega do processo à pessoa que vai *dar a vista*, incidindo, portanto, na proibição de que já temos tratado: intromissão ou interferência de pessoas estranhas no processo administrativo.

Outro problema de difícil solução sobrevirá no caso de serem muitos os acusados. Suponhamos que uma repartição inteira esteja envolvida em determinada falta funcional. Serão 20, 30 ou mais os acusados — já tivemos casos de 10 e 14 acusados em dois processos. Todos terão o prazo comum de 10 dias para a defesa e, se se tratar de processo volumoso que dependa de consultas demoradas, com relatórios de 120 a 180 folhas datilografadas, como já temos visto, a que ficará reduzida a defesa? Evidentemente a autoridade julgadora poderá transigir no caso, levando em conta os seus vinte dias para o julgamento (art. 256) mas, na hipótese figurada, de delegar poderes a outrem para a *vista*, este que tem responsabilidade e só os dez dias de que trata o art. 254, será forçado a sacrificar a defesa. E seria desnecessário encarecer o grave prejuízo e grande mal que fatalmente advirão da circunstância assim verificada, quando nos

lembramos de que, no processo administrativo, não são consideradas atenuantes de nenhuma ordem, não entrando em linha de conta, para o julgamento os bons ou maus antecedentes do infrator, constituindo isso prerrogativa exclusiva do Primeiro Magistrado da Nação. A autoridade administrativa, que vai julgar, terá de decidir, pelo processo em mãos, se o paciente cometeu ou não, a falta e, na primeira hipótese, a condenação ou punição é inevitável e indiscutível, não lhe competindo apreciar os antecedentes, ou serviços prestados, ou, ainda, os prolongados anos de casa que tenha o funcionário acusado. Mesmo as causas justificativas da infração administrativa constituem raríssimas exceções, pois o funcionário que a cometeu por ordem superior não poderá invocar a circunstância, uma vez que pelo art. 224, II e V e ainda pelo art. 225, VIII, tem ele os seus deveres perfeitamente definidos, se se der tal hipótese.

Em outras palavras já temos referido a estes detalhes curiosos do processo e justiça administrativa que servem de regulador do serviço público civil atualmente.

Reconhecendo a extrema severidade existente na nossa justiça — de rigor incomparavelmente maior do que na própria justiça criminal — tivemos o ensejo de submeter à consideração do D. A. S. P. um ante-projeto de lei instituindo a suspensão da execução da pena de demissão do funcionário, art. 231, VIII, do "Estatuto", acompanhado de uma exposição de motivos, na qual, dentre outras considerações, demonstramos ser a lei penal mais benigna e mais humana do que a administrativa e que nem sempre a pena de demissão consulta aos interesses do Estado, etc. Se o exíguo espaço de que dispomos não comporta a transcrição dessa justificativa posta em confronto com a legislação penal similar e abundante em comentários de ordem doutrinária, o que, sem dúvida, deveria torná-la demasiado longa, todavia, damos abaixo o texto integral do ante-projeto referido, elaborado por meio de uma adaptação ao existente na órbita penal.

"DECRETO-LEI N."

(Estabelece a condenação condicional em matéria administrativa).

Art. 1.º Ao funcionário público que, em virtude de processo administrativo, for, pela primeira vez, condenado à pena de demissão sob qualquer das formas estabelecidas pelo art. 231 — VII e

VIII, do "Estatuto", por faltas que não importem em infração penal, e desde que não haja revelado caráter perverso ou corrompido, e abandonado o seu cargo ou função se o ato da designação houver sido do Presidente da República, será concedido o benefício da suspensão da execução da pena.

Art. 2.º Compete exclusivamente ao Presidente da República a concessão desse benefício, levando em conta as condições individuais do acusado, os seus assentamentos ou fé de ofício, bem como os motivos ou circunstâncias que determinaram a infração legal.

Art. 3.º A pena de demissão para os efeitos da presente lei terá, como punição inicial, a suspensão do funcionário até 90 dias, art. 231, III, do "Estatuto", restabelecida novamente se o acusado, em qualquer tempo, dentro do período da suspensão da execução de que trata o art. 5.º, infringir as obrigações que lhe incumbem e que são aqui estabelecidas.

Art. 4.º A suspensão da execução da pena de demissão só será concedida uma vez e nos termos expressos desta Lei.

Art. 5.º Será revogado o benefício, e consequentemente decretada a demissão do funcionário que deixar de conduzir-se como cidadão e servidor da Nação de maneira exemplar, pelo prazo de seis (6) anos, contado da data da sua condenação, bem como, se deixar de remeter em cada seis (6) meses ao Ministro de Estado um relatório circunstanciado das suas atividades na repartição em que estiver lotado, cujo relatório será visado e encaminhado àquela autoridade por intermédio do seu chefe ou diretor.

Art. 6.º A revogação do benefício será feita também pelo Presidente da República, mediante proposta do Ministro de Estado em cujo Ministério estiver lotado o funcionário acusado, devendo, para isso, proceder-se pela forma estabelecida nos arts. 246 e seguintes do "Estatuto", que ao caso forem aplicáveis.

Art. 7.º Não será concedida a suspensão da pena enquanto o acusado não fizer o ressarcimento de prejuízos que porventura o seu ato haja causado à Fazenda Nacional, por frouxidão, negligência, ignorância ou omissão, não se incluindo os que decorrerem de dolo em cuja hipótese terão aplicação os arts. 258 a 265, do "Estatuto", conforme o caso, bem como os das infrações às leis penais.

Art. 8.º Decorrido o prazo de que trata o art. 5.º, sem que se registre uma só nota má em seus assentamentos ou fé de ofício, ficará de nenhum efeito a punição a que fora condenado o funcionário, fazendo-se sobre ela perpétuo silêncio.

Art. 9.º Este decreto-lei é aplicável também às condenações já impostas e às que resultem de processos em andamento, sem nenhum onus para a Nação, por indenizações ou reparações de qualquer natureza e entrará em vigor na data da sua publicação.

Acreditamos haver dado, assim, um passo no sentido de dotar a legislação administrativa que se entende com os deveres e ação disciplinar do servidor do Estado, de uma providência da mais alta significação humanitária, e, em regra, de caráter eminentemente social, pois a necessária defesa do Estado será mantida em toda a sua plenitude, como ocorre na legislação penal que serviu de paradigma para o ante-projeto acima transcrito e, como dissemos na exposição de motivos que o acompanhou, "ninguém ousará ter como comprometida a defesa do Estado, muito ao contrário, só veio (referíamos-nos ao decreto n. 16.588, de

6 de setembro de 1924, que estabeleceu a condenação condicional, no crime) ao encontro da sua própria finalidade: estender sua mão generosa ao transgressor, ocasional, muitas vezes, da Lei, que pretenda reingressar no bom caminho, promovendo, destarte, um processo de reabilitação compatível com as leis humanas que a ninguém seria lícito desprezar." E, se, no crime, há o livramento condicional e a prescrição da pena — extinção da ação e da condenação —, cousas inteiramente desconhecidas pelo "Estatuto", nada faltará para patentear a "extrema severidade" de que falamos linhas acima.

As críticas favoráveis que temos recebido de quantos hajam tido conhecimento desse ante-projeto e a exposição de motivos que o acompanhou — as figuras mais expressivas e graduadas do Ministério da Educação — são altamente confortadoras, servindo de estímulo para o prosseguimento do nosso modesto esforço no sentido de cooperar, de alguma sorte, para o melhoramento dos serviços de justiça, evidentemente o aspecto de maior relevância para a estrutura da própria Administração Pública.

DECISÕES E PARECERES

D.A.S.P.

Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal

CONCESSÃO DE APOSENTADORIA A FUNCIONÁRIO APROVEITADO NO CARGO DE QUE ERA OCUPANTE INTERINO

A exame do D.A.S.P. foi submetido processo que, pelas especiais circunstâncias apresentadas, mereceu justa e humanitária decisão do Presidente da República.

Ocupante interino do cargo de professor, lotado em certo Liceu Industrial, solicitou aposentadoria, em virtude de se achar invalidado para o serviço público.

O fato é que, achando-se em situação angustiosa, pediu o amparo do Estado, alegando em seu favor :

- a) que, por portaria de 25 de março de 1919, foi admitido como mestre da oficina de carpinteiro do então Patronato Agrícola ;
- b) que, posteriormente, por portaria de 16 de fevereiro de 1925, do Ministro de Estado competente, foi nomeado, interinamente, para o mesmo cargo, no qual se manteve até 31 de dezembro de 1930, quando foi extinto o referido Patronato ;
- c) que, à vista disso, foi posto em disponibilidade, por decreto de 1931, nos termos do decreto n. 19.552, de 31 de dezembro de 1930, de vez que contava, naquela época, mais de 10 anos de serviço ;
- d) que permanecia nessa situação quando, a 1 de agosto de 1933, na conformidade do