

a Civil Serviço Commission, a Inland Waterways Corporation, a United States Housing Corporations, a Interstate Commerce Commission, as Public Utilities Commissions etc.

Como vemos, variam esses órgãos criados pelo Estado até na denominação — Corporations — Commissions — Authorities etc. e se diferenciam também na sua estrutura, nas suas atribuições, nas suas finalidades, nas relações de dependência que mantêm com o Governo. Todas, ou quase todas, porém, são órgãos de coordenação e controle, destinados a centralizar as normas gerais e uniformizar o regime jurídico e administrativo de certas atividades de interesse nacional ou coletivo.

Entre nós, vemos se desenvolver largamente os tipos de órgãos de coordenação e controle. Possivelmente outros serviços nacionais, como os de estradas de rodagem serão coordenados por um departamento autônomo.

Não poderíamos aqui omitir nesta categoria administrativa a Comissão da marinha Mercante criada pelo decreto-lei n. 3.100, de 7 de março de 1941, cujas funções coordenadoras e unificadoras dos serviços entregues ao governo e aos particula-

res são de grande importância para a economia do país.

De coordenação são também o Conselho Nacional do Petróleo, de Águas e Energia, o Conselho Federal do Comércio Exterior, a Comissão de Defesa da Economia Nacional e a Junta reguladora do Comércio de Laranjas.

A criação desses órgãos e departamentos concilia o princípio da descentralização administrativa com o da centralização política, permite a coordenação de atividades, a unificação de processos e normas, estabelece a interdependência de diversos serviços e de entidades políticas administrativamente autônomas.

Resolve, finalmente, em parte um dos problemas mais difíceis de toda organização administrativa tão bem salientado por White e por quantos tenham tratado do assunto, resolve, dissemos, o problema da distribuição dos serviços e repartições pelos diferentes Ministérios, colocando acima deles, órgãos e departamentos, que coordenam as atividades de repartições congêneres disseminadas por dois ou mais Ministérios ou entidades administrativas.

Esta é a grande virtude desses órgãos e departamentos autônomos.

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

BEL. OSCAR DE SAMPAIO QUENTAL
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).

I

O Processo Administrativo de que trata o decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939 — Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União — nos seus artigos 246 a 265, veio substituir idêntica providência legal conhecida pelo antigo "*inquérito administrativo*", estabelecendo novas regras e normas para a sua organização e feitura com as quais será possível o aferimento da verdade sobre qualquer irregularidade praticada por funcionário no serviço público.

Essa nova denominação apresenta, sem dúvida, certos inconvenientes pela confusão que poderá estabelecer com outros "processos administrativos" que nada têm de comum com o previsto pelo "Estatuto", evidentemente de natureza e finalidade inteiramente diversas.

Tal será o caso do "processo administrativo" no foro comum (inventários etc.) assim chamado quando não verse sobre matéria contenciosa, e tal é, ainda, o caso dos processos usuais nas reparti-

ções públicas, indispensáveis ao serviço da burocracia. Todos têm o nome genérico de "processo administrativo", e há casos específicos de sérios transtornos e constrangimentos ocasionados por tal confusão, podendo ser citado o de um representante do Ministério Público Federal que, invocando dispositivos da lei judiciária, procurou à *outrance* intervir em um processo instaurado segundo a exigência do Estatuto, somente pela circunstância de existir naquela lei um dispositivo em que lhe atribuía competência para "*oficiar em processo administrativo*". . . . Ora, é manifesto que fora da comissão nenhuma autoridade, seja de que natureza for, poderá ter ingerência nas diligências que *somente ela* decide ou julga de sua conveniência (art. 251). E, por certo que, si aquela autoridade federal melhor conhecesse o "Estatuto", não teria reclamado para si uma autoridade ou competência que na realidade não existe.

Como quer que seja, ainda que com tal defeito, será preferível o tratamento de "processo administrativo" a "inquérito administrativo" por ser aquele mais lógico, uma vez que, verdadeiramente, os artigos citados cogitam de um processo completo, subdividido em duas fases distintas que o simples inquérito não poderia abranger: *a da instrução* (diligências para a apuração do fato, ou o inquérito propriamente dito) e *a do julgamento*.

Segundo o artigo 246 citado, além dos meios sumários que a autoridade está obrigada a promover imediatamente ao ter ciência ou notícia de qualquer irregularidade no serviço público e que consistem em providências meramente informativas para o conhecimento do fato de um modo geral, está obrigada ainda a promover a sua apuração mediante processo administrativo, também imediatamente.

Ocioso seria mencionar aqui as diferentes formas por que poderá ter a autoridade notícia ou ciência do fato a apurar. Uma, pelo menos, deve ser apreciada com cuidados especiais, à vista de ilações desarrazoadas e que descambam para o terreno da má fé, com as quais se tem procurado desvirtuar o verdadeiro sentido da lei. É a que se refere à *denúncia compulsória* que incumbe ao funcionário promover quando também tenha ciência ou notícia de ato ilegal, constituindo um de seus deveres funcionais, conforme estabelece o artigo

224, V, sob pena das responsabilidades decorrentes do artigo 227.

O princípio consubstanciado em tal artigo não constitui inovação do "Estatuto". É consagrado na nossa legislação penal, e é assim que na própria "Consolidação das Leis Penais" vamos encontrar dispositivos inspirados no mesmo princípio, apesar da notória diversidade existente entre o direito penal e o administrativo. Vejamos, por exemplo, o que se contém em essência no artigo 21 da Consolidação e mais próximo ainda no seu artigo 207, n. 6, cuja analogia com aquele é completa — cumplicidade e prevaricação, respectivamente — e não teremos mais dúvida no que concerne ao aspecto científico ou jurídico do que se encontra ali em substância.

Daí resulta necessariamente a inconsistência de objeções que temos ouvido, especialmente no seio do funcionalismo, de que o próprio artigo 224 no número X mandando observar espírito de cooperação e *solidariedade* com os companheiros de trabalho destrói ou pelo menos entra em colisão com o que lhe antecede, de número V, entrevedo-se neste a idéia de *delação*. Nada mais completo como atentatório ao raciocínio! O funcionário, agente do poder público, por força do próprio "Estatuto" e pela ordem natural das coisas *deve servir bem* ao Estado, e, positivamente, não poderia ser levado à conta de *servir bem* qualquer ação ou omissão sua que resultasse em prejuízo do Estado. A defesa deste, seja onde e como for, está confiada precisamente aos seus agentes ou servidores e será aquela uma das formas por que se manifesta essa defesa, nada existindo de comum com a idéia de delação que jamais poderia ocorrer ao legislador. Trata-se, não tenhamos dúvida, de um dever indeclinável e inerente à função pública. "A solidariedade e cooperação que deve existir com os companheiros de trabalho" será outra: o espírito de cordialidade e auxílio mútuo na execução de seus misteres, nunca podendo ser tida como fonte ou justificativa para acobertar prejuízos ao serviço público. Assim, a lei — o "Estatuto" — exige aí apenas o que deveria exigir: que o servidor do Estado o seja sem restrições, sem tergiversações, sempre que o interesse público o reclame, não importando a forma por que se manifestam os seus atos, si no serviço normal que lhe incumbe, ou si nas medidas de sua defesa, constituindo falta grave punível pelo próprio Estatuto o não cumprimento desse dever (penalida-

des estabelecidas pelo artigo 234, seja suspensão até 90 dias).

Quanto à competência para determinar a instauração do processo administrativo e designar os membros da comissão a quem será cometido tal encargo, está ela perfeitamente definida nos artigos que se seguem: 247 e 248. Faz-se mister, porém, que a autoridade competente — Ministro de Estado, Diretores Gerais e Chefes das repartições ou serviços (art. 247) — tenha em vista, para aquele ato, o caso em espécie, afim de nele fazer incluir pelo menos um funcionário especializado no assunto a ser tratado. Essa providência não só facilitará enormemente o trabalho da comissão como preparará o terreno para o futuro julgamento com pleno conhecimento de causa. A presença de um bacharel em direito no seio da comissão torna-se igualmente imprescindível, pois que no transcurso das diligências surgem a cada passo incidentes e questões de direito as mais variadas e por vezes intrincadas e que evidentemente não poderão estar ao alcance de leigos. Ocorre casos em que o próprio profissional do foro comum vê-se a braços para resolver os incidentes que constituem segredo da ciência jurídica.

Com a adoção destas providências e cuidados, ter-se-á concomitantemente evitado a iníqua punição dos membros da comissão, que, obrigados ao desempenho de semelhante encargo para o qual não se acham preparados, terão de incorrer fatalmente em falta por não lhes ser possível dar cumprimento cabal à ordem recebida. A função pública não constitui privilégio do advogado ou bacharel em direito, e, para a composição das comissões, são escolhidos *funcionários* que tanto poderão na vida civil ser bachareis como engenheiros, médicos, veterinários, etc. e são estes os elementos de que dispõe a autoridade competente para a designação de que trata o art. 248.

Deve-se, além disso, ter presente que os poucos e lacônicos artigos do "Estatuto" relacionados com a matéria do processo administrativo constituem apenas princípios e normas de caráter geral para a organização do processo, não entrando em detalhes sobre a sua feitura propriamente dita e muito menos sobre os incidentes que possam surgir no curso das diligências, o que bastaria para justificar aquelas providências.

O parágrafo segundo do artigo 248 exige um comentário de oportunidade relevante. Trata-se de esclarecer e definir a autoridade do presidente da comissão para designar "um funcionário para secretariá-la" bem como estabelecer a maneira por que deva no caso exercer essa autoridade. Por vezes temos observado as controvérsias surgidas em processos administrativos, com a aplicação, ou melhor, na execução desse dispositivo legal. Opina-se que a autoridade do presidente da comissão está subordinada à condição da prévia autorização do Presidente da República no caso de nomeação ou designação do funcionário que deva secretariá-la, isto por força do parágrafo único do artigo 35. De nossa parte, conquanto tenhamos aceito essa doutrina, quando na presidência de um processo administrativo, não vemos razão para se estabelecer aquela condição. Parece-nos que semelhante formalidade é indispensável, primeiro porque dita designação está prevista pelo "Estatuto" no próprio parágrafo segundo do artigo 248; segundo, porque a prevalecer esse critério a consequência lógica e fatal seria a de se tornar inexecuível a exigência do artigo 250 na parte referente ao início do processo dentro do prazo improrrogável de três dias contados da data da designação dos membros da comissão, com probabilidades de não poder ser ultimado no de 60 dias, pois é manifesto que antes dos três dias seria impraticável o pedido de que trata o art. 35 por falta de causa, e, dentro dos mesmos três dias, o processo gerado por esta última providência não poderia ter solução, pela absoluta escassez de tempo. Inadmissível passa a ser, portanto, a destruição de um texto de lei com a simples interpretação que se pretenda emprestar a outro...

Isto posto, não teremos dúvidas no afirmar e definir a autoridade do presidente da comissão para designar um funcionário para secretariá-la, independentemente de qualquer outra condição ou exigência estabelecida pelo "Estatuto", cumprindo-lhe apenas ter em vista a conveniência do serviço, isto é, fazer a designação preferentemente de funcionário lotado na repartição por onde corra o processo, mediante entendimento prévio com o respectivo chefe. Feito isso, fará a portaria de designação que é o ato que lhe corresponde, oficiando ao chefe do funcionário para ciência do seu ato e para a convocação do designado, com dia, local e hora para apresentar-se ao trabalho.

— Reiteradas vezes temos salientado o erro em que incidem as comissões no retirar um dos

seus membros para secretariá-las. Nos vários processos por nós orientados, como presidente da comissão, temos feito ressaltar essa irregularidade, demonstrando que com isso o processo administrativo se torna nulo de pleno direito, pois que a comissão é constituída por três membros e um secretário (art. 248). A designação de um dos membros da comissão para desempenhar funções de secretário, não só destrói a fé pública que por força de lei ela possui quando reunida e integrada, como também conduziria a um caso de absurdo, qual o de admitir a possibilidade do designado exercer cumulativa ou simultaneamente as funções de autoridade e escrivão, seja, inquirindo e determinando providência, — reduzindo a termo depoimentos que ouve e cumprindo as suas próprias determinações, — tudo ao mesmo tempo . . .

— Convem esclarecer desde logo um detalhe das solenidades que entram na composição do processo administrativa cuja observância não será de desprezar para a boa coordenação dos trabalhos e para que haja uniformidade em todos os processos: o sistema de atas, de preferência às normas equivalentes usadas no juízo comum.

Sendo a autoridade do processo administrativo representada por uma entidade — a comissão — e não por pessoa física ou singular, todos os seus atos como “despachos”, “juntada”, “data”, “certidão”, “conclusão” etc., não devem constar de termos especiais no processo, e sim das atas lavradas pelo secretário e assinadas por todos os seus membros. Aqueles termos só tem cabimento na justiça comum, frisamos onde existe a pessoa do juiz ou autoridade a quem o escrivão submete o caso para o devido andamento, não sendo a mesma hipótese na justiça administrativa com a sua atual organização.

— O artigo que se segue, 249, traz em si matéria que exige umas tantas considerações, à vista das dúvidas surgidas na solução do questionário seguinte, formulado diante de casos ou hipóteses já suscitadas na prática :

- a) Pode o funcionário que integra uma comissão que não tenha ultimado o seu trabalho, ser designado para participar de outra, simultaneamente, como membro, embora por determinação de autoridade administrativa diferente da anterior?
- b) Deve esse funcionário, antes de concluídos os trabalhos da comissão de que faz

parte e nas horas em que não esteja ela reunida, voltar ao serviço normal de sua repartição?

- c) Como deve ser entendida a expressão usada neste artigo: “durante a realização das diligências”?

1. No primeiro caso, a resposta só poderá ser pela negativa. Visto que — como deixamos bem esclarecido linhas acima — a desintegração da comissão com a ausência ou afastamento de um dos seus membros, invalida e destrói a autoridade e fé pública que por força da lei ela possui, ainda que o afastamento seja para o efeito de seu próprio mister, como secretário, na hipótese formulada essa desintegração se operaria da mesma forma, e, teríamos, destarte, duas comissões desfalcadas no momento em que as diligências de um e outro processo corressem paralelamente a um tempo, tornando-os irremediavelmente nulos de pleno direito. Ainda mais: si não de maneira explícita, pelo menos implicitamente o “Estatuto”, no mesmo artigo, parece proibir semelhante prática. É o que se depreende das expressões ali contidas: “os membros da comissão e seu secretário dedicarão *todo o seu tempo aos trabalhos da mesma*” por cuja razão ficarão “automaticamente dispensados do serviço de sua repartição, durante a realização das diligências que se tornarem necessárias”.

Ora, a exigência do *tempo integral* estabelecida pelo texto, na hipótese, é fora de dúvida, evidenciando a preferência que terá o processo administrativo sobre qualquer outro serviço, coincidindo e se harmonizando perfeitamente com o princípio assaz conhecido e já por nós citado “o serviço de justiça prefere aos demais” e que, em última análise, deverá ser o verdadeiro fundamento do texto.

E, tão perentória é a maneira por que vem estabelecida essa exigência, que o próprio artigo, sob a forma explicativa e para que não sofram os trabalhos da comissão nenhuma demora ou solução de continuidade, determina a dispensa automática de seus membros, do serviço de sua repartição, inadmissível passando a ser a idéia de atribuir-lhes outros encargos ou serviços que não sejam os que já tem na comissão em plena atividade e funcionamento.

É, então, a lei que faz a exigência, e contrariá-la constituiria *um prejuízo* aos seus objetivos ou finalidade, tornando-se assim, um atentado ao

que em direito se denomina *questão de ordem pública* cuja significação pode ser sintetizada no conceito científico em que é tida a lei, impondo no tempo e no espaço a segurança e eficácia de sua aplicação como necessidade da manutenção de todo o equilíbrio da ordem jurídica e social que o será, *ipso facto*, das instituições que ela própria erigiu e ampara. Por isso mesmo é que a sua inobservância acarreta *prejuízo*, atentando contra o interesse geral que tanto poderá ser de natureza particular como pública, o que legitima e explica a irrestrita obrigatoriedade.

Vê-se, pois, que em tal conjuntura a ninguém será lícito contrariá-la ou mesmo impor-lhe restrições, perdendo a sua finalidade si tal ocorrer.

2. No segundo caso, as opiniões muito divergem. Há quem sustente não haver inconveniente algum no fato de funcionário atender aos serviços da sua repartição nas horas em que a comissão não se encontre reunida, e há, ao contrário, quem afirme não ser isso possível, porque assim *todo o seu tempo* não seria dedicado aos trabalhos da comissão, como quer o artigo citado.

A não ser o que aí se encontra, o "Estatuto" é omissivo a respeito, mas, pelo senso comum parece não haver inconveniente na aceitação do primeiro raciocínio desde que se tenha sempre presente que a tanto não poderá ser obrigado o funcionário e só o fará voluntariamente e sob as condições de não afetar os trabalhos do processo administrativo, de nenhuma forma.

Aos que se encontram em campo oposto a esta doutrina, poderá, quando muito, correr certa dose de razões quando se tratar de caso em que, por força de lei expressa, o impedimento seja manifesto, v. g. nas questões relativas à competência.

Será possível, portanto, em conclusão, que *todo o seu tempo* seja dedicado aos trabalhos da comissão, pois os da sua repartição subentende-se que ficarão na dependência de se

encontrarem aqueles paralisados ou suspensos pelas suas próprias exigências.

3. A aceção que parece mais consentânea com o raciocínio, quanto ao modo de se entender a significação ou fase das expressões do texto "durante a realização das diligências", o sentido não poderá ser o *ato* ou *momento* em que elas se processem e sim o seu *período* ou *fase*, seja a primeira parte do processo administrativo: *a instrução*. É manifesto que a lei não pode conter expressões ou termos supérfluos ou ociosos, e tal seria de admitir si se considerasse a possibilidade de aceitar que ela impusesse "o afastamento automático do funcionário" somente no momento em que se achasse presente às diligências...

Quando não bastassem tão decisivos quão convincentes argumentos para o apoio e fortalecimento das considerações que acabamos de fazer em torno do sentido exato que deva ser dado ao texto em apreço, poderíamos ir além; poderíamos lembrar o que ocorre com relação à organização do juri onde se vê um exemplo frisante de afastamento automático de funcionário, não somente, no dia em que houver a sessão para o qual fora aceito pela acusação ou defesa para integrar o conselho de sentença, mas *durante todo o período* para o qual fora sorteado, seja trinta dias.

Segundo a organização desse tribunal, o funcionário só voltará às suas funções normais a requisição do chefe da repartição, e *somente neste caso* é que se fará a sua substituição.

Isto não significa *proibição* para atender ao serviço da repartição em tal contingência, mas significa que não há obrigatoriedade para tal, ficando ao inteiro e exclusivo arbítrio do funcionário atender ou não ao seu trabalho ordinário durante aquele tempo. Vê-se, em conclusão, que o que aí está é o mesmo princípio que inspirou o legislador no caso do artigo 249 citado.

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