

CÓDIGO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A unificação das normas do Processo Administrativo

THEMISTOCLES B. CAVALCANTI

Já de ha muito se faz sentir a necessidade de serem reunidas, dentro de um sistema harmônico e uniforme de normas gerais, as regras a que devam obedecer os processos administrativos nas repartições públicas federais.

Altamente interessado pelo assunto, o Dr. Luiz Simões Lopes, ainda quando presidente do extinto C. F. S. P. C., sugeriu ao Dr. Themistocles Brandão Cavalcanti, Procurador da República no Distrito Federal e uma das nossas maiores autoridades em matéria de Direito Administrativo, que elaborasse um ante-projeto de Código do Processo Administrativo, o qual, focalizando o assunto, teria a virtude de provocar sobre o mesmo a opinião dos entendidos e, consequentemente, a contribuição de valiosas sugestões.

E' esse trabalho, de autoria do ilustre jurista patricio, que aqui oferecemos à consideração e ao estudo dos nossos leitores na certeza de que, bem compreendida a sua finalidade, não faltarão sugestões que permitam suprir quaisquer lacunas porventura notadas na contribuição do Dr. Themistocles Cavalcanti.

Eximimo-nos de outras considerações sobre o trabalho em apreço, pois a brilhante e erudita Exposição de Motivos que precede o ante-projeto esclarece-o e ilustra-o convenientemente.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Por sugestão do ilustre Presidente do Conselho Federal do Serviço Público Civil, Dr. Luiz Simões Lopes, sugestão que me foi feita ha alguns meses, levei a terno o presente trabalho, que visa reunir dentro de um sistema de normas gerais o processo e a forma dos atos a que devem obedecer os processos administrativos nas repartições públicas federais.

Para alcançar este objetivo, foi preciso uma revisão geral em todos os nossos Regulamentos administrativos, afim de assegurar o respeito às nossas tradições administrativas, procurando, ao mesmo tempo, uniformizar essas normas, simplificá-las, em uma palavra, melhorá-las em benefício do serviço e da garantia das partes interessadas.

O regime administrativo, vigente entre nós, pressupõe sempre a revisão dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, que poderá julgar da constitucionalidade e legalidade dos mesmos. Isto, porém, embora dê ao processo administrativo uma certa natureza autoritária, colocando a administração como diretora e orientadora do processo administrativo, exige, por outro lado, uma restrita obediência às normas legais e uma disciplina indispensavel à proteção dos atos administrativos contra o exame rigoroso da sua legalidade por parte do Judiciário.

A experiência que temos tido desse regime não tem favorecido os interesses da administração e da Fazenda nacional. O Poder Judiciário custa a compreender a relativa desordem dentro da

qual se movimenta o processo administrativo. E daí, muitas vezes, atribuir-se ilegalidade onde houve, apenas, falta de uma norma reguladora do processo.

Existe, assim, uma necessidade evidente de regular e codificar em um sistema harmônico e uniforme as normas processuais que interessam o andamento dos processos perante as repartições administrativas da União.

Desaparecerão, assim, as prevenções contra o processo administrativo. Os funcionários saberão quais as normas a seguir, afim de evitar irregularidades no processo. E os interessados terão os seus direitos assegurados, sabendo com antecedência qual o curso de suas demandas com a administração.

Essas garantias e normas devem ser fixadas legalmente, de um modo uniforme, com prazos e formalidades predeterminados.

Este é o objetivo do nosso trabalho.

A CODIFICAÇÃO

Existe contra a Codificação uma acentuada reação, orientada principalmente por aqueles que a consideram prejudicial à evolução do Direito.

O debate em torno da tese, traz, aliás, reminiscências históricas, que tiveram considerável repercussão na vida do Direito.

Do debate entre Thibaud e Savigny, este último em um célebre opúsculo "Da Vocação do nosso tempo pela Legislação", "*Von Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Reichswissenschaft*", 3ª ed., Heidelberg, 1840), debate em torno da conveniência ou não da codificação das leis civis da Alemanha, surgiu um grande movimento de renovação do Direito, graças, não somente aos estudos de Savigny, mas também aos de Puchta, Niebur, Moser, etc. (Tanon, *L'Evolution du Droit et la Conscience Sociale*).

Discutia-se, então, si a codificação das leis satisfazia as necessidades da ciência do direito, ou si contrariava o seu desenvolvimento. Quais as vantagens e os inconvenientes das codificações.

Ainda hoje, a tese é discutida e pode ser colocada doutrinariamente, quasi nos mesmos termos (Ver a obra de Geny, *Science et Technique en Droit Privé Positif*).

Mas a tendência do nosso século é para a codificação, para a reunião em um texto único, pelo menos das normas gerais do direito. O

que tem variado principalmente, como veremos, é a técnica legislativa.

A codificação tem atingido, mesmo, o campo internacional, procurando-se codificar e uniformizar princípios, não somente de direito público, que interessam a diversos Estados, mas também de direito privado, de interesse imediato, apenas, para a vida interna de cada país.

As tentativas de codificação do direito internacional público e privado e as numerosas convenções internacionais, o Código Bustamante, são exemplos bem frisantes da preocupação de uniformizar as normas que interessam a mais de um Estado.

Sobre este assunto, muito se poderia dizer mostrando a tendência para a codificação no campo do direito internacional. (*A Codificação Americana do Direito Internacional*, Documentos Oficiais publicados pelo Ministério das Relações Exteriores, 7 volumes, 1927. — P. Fedozzi *Trattato di Diritto Internazionale*, 1935 vol. IV, ps. 340 e segs.).

No campo do direito privado, deve-se mencionar a codificação do regime das obrigações e dos contratos entre a França e a Itália, de acordo com o projeto de Scialoja, obra já em parte realizada, com a elaboração do Código das Obrigações e Contratos, aprovado em Paris em outubro de 1927, e levado a efeito pelo Comité mixto franco-italiano, sob a presidência de Larnaude e Scialoja, e cujos relatores gerais foram Capitant, Colin, Ripert, Ascoli, De Ruggiero (Ver o *Projet de Code des Obligations et des Contrats*, 1928).

Ha, por conseguinte, uma tendência geral para a codificação e uniformização das normas gerais do direito público e privado.

Graves dificuldades, porém, surgem com relação ao Direito Administrativo, disciplina relativamente nova, mas que tem vivido das praxes, dos costumes, mantendo-se sempre dentro de um regime de instabilidade, em parte justificado pela necessidade de conciliar o regime jurídico com as exigências do interesse público e da administração.

Ha, porém, um terreno dentro do qual as normas devem ser fixas, em que a rigidez não prejudica a ação do poder público. É naquilo que diz com os direitos individuais, com a estrutura do regime administrativo, das normas penais e processuais, que presidem à atividade do Esta-

do na ordem estritamente burocrática e administrativa.

Foi o que sempre sustentámos (nossas *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, 2ª ed., vol. II, p. 17).

A história da codificação do direito administrativo, segundo D'Alessio, obedece a tres tendências diversas: a primeira, representada por Laferrière, Mantelini, Meucci e outros, entende que o direito administrativo não é suscetível de ser codificado; a segunda sustenta a tese favorável à codificação — Ducrocq, Manna, Santa Maria; a terceira, finalmente, De Gerando, Colmeiro, acha impossibilidade relativa, contingente e atual, mas não reconhece nenhuma incompatibilidade entre o direito administrativo e a codificação.

Citaremos uma quarta corrente, com Bielsa, que admite a possibilidade da codificação em parte, excluindo a esfera política do Poder Executivo.

Ha uma confusão relativa entre a codificação e a uniformização das normas de direito, embora aquela compreenda esta última, mas tem caráter mais geral. A verdade é que a uniformização das normas deve sempre constituir a preocupação de todo legislador. E' o que têm feito alguns países, como a Itália e Portugal.

A dificuldade que existe na codificação, entre nós, decorre da nossa organização administrativa descentralizada, permitindo a coexistência de tres esferas legislativas. Nada impede, porém, que em cada uma delas se proceda à uniformização das normas.

As dificuldades que existem, com relação ao direito administrativo em geral, não subsistem para a parte processual, porque todo processo deve obedecer às mesmas normas, todo sistema processual segue preceitos uniformes, que determinam os termos essenciais, dentro dos quais se deve proceder à perfeita instrução dos órgãos deliberativos.

Informações, pareceres, provas, constituem os únicos elementos necessários à administração, que deve também atender às arguições e defesa dos interessados.

Satisfeitas essas formalidades, tudo o mais se tornará supérfluo e prejudicial. Mas é preciso que a instrução seja clara, eficiente, e atenda a todas as circunstâncias, afim de que a decisão administrativa goze do prestígio e da força

que devem ter as manifestações do poder público no exercício da sua função julgadora.

A falta desses requisitos importará no enfraquecimento da autoridade, na anarquia do serviço e no desprestígio do poder público.

A codificação do processo, pelo menos em sua parte geral, é possível e necessária, portanto, porque uniformiza e consolida as normas fundamentais do processo.

Mas, para atingir à finalidade da codificação, torna-se preciso definir a extensão das normas codificadas, isto é, dos princípios gerais fixados pelo Código.

Para chegar ao nosso objetivo, isto é, à uniformização e codificação do processo, foi preciso seguirmos a moderna técnica legislativa, estabelecendo uma gradação, quanto à sua extensão, entre as normas desse Código e as leis e regulamentos especiais que fixam o andamento de certos e determinados processos, cujo rito deve continuar entregue às leis especiais.

O presente Código é o *standard* de todo o processo administrativo. Nele se encontram as diretivas gerais, conjunto de princípios fundamentais que asseguram a estabilidade das normas burocráticas, bem como as garantias de todos os interessados, administração e particulares, no cumprimento das leis e regulamentos administrativos.

Um dos pontos essenciais para uma boa organização administrativa está no aspecto material dos processos que transitam pelas repartições.

A simplificação das formas processuais, a uniformização das normas, a padronização do material, a organização dos arquivos, a boa classificação dos processos são indispensáveis para a boa marcha da administração.

Ha uma razão prática e econômica, muito conhecida, que isto impõe: economia de tempo, de dinheiro e de esforço, com rendimento maior e mais rápido.

São estes os resultados imediatos de todo sistema organizado.

O exame de um processo administrativo é, entre nós, uma tortura. Pareceres desnecessários e muitas vezes ilegíveis, colocação desordenada de papéis e documentos, falta, muitas vezes, de provas e elementos essenciais, e dos termos indispensáveis à sua boa ordem e andamento.

Existe, incontestavelmente, uma grande lacuna legislativa que merece ser suprida, prees-

tabelecendo-se normas processuais fixas sobre o seu andamento.

O PROCESSO ADMINISTRATIVO

A finalidade do processo é o esclarecimento da verdade. Tem êle por fim regular e disciplinar o funcionamento do mecanismo administrativo, a movimentação do corpo dos funcionários e do aparelho do Estado, para a boa e segura aplicação das leis.

As manifestações da atividade da administração são multiformes, e daí a variedade (impossível de limitar e de classificar) dos processos administrativos. Ora ela tem por fim atender aos interesses dos funcionários, em suas relações com o Estado; ora se apresenta como reguladora dos direitos de terceiros; ora, finalmente, visa a proteção dos interesses fiscais, patrimoniais do Estado, em relação a todos quantos com ele se acham em situação de dependência.

A codificação das normas do processo administrativo deve ter, por isso mesmo, uma generalidade que permita a sua aplicação aos casos especiais, por meio de disposições supletivas a serem criadas em leis, regulamentos e portarias.

A técnica legislativa moderna, aliás, orienta-se neste sentido.

A lei geral traça as grandes linhas, as normas fundamentais, os princípios que devem orientar a elaboração dos regulamentos. Na lei geral encontra o poder regulamentar apenas as diretivas, os tipos essenciais a que deve obedecer na elaboração dos regulamentos administrativos.

Ao poder regulamentar cabe prover à maneira de executar a lei, de atender aos casos particulares, às peculiaridades das diferentes organizações administrativas.

Como vimos acima, a preocupação máxima deve consistir em simplificar e uniformizar as normas de processo, não somente em benefício dos interessados e para o perfeito esclarecimento da verdade, mas ainda por uma razão econômica, que deve sempre ser levada em consideração.

Feitas estas considerações de ordem geral, que justificam este ante-projeto, passaremos a examinar alguns dos seus capítulos mais importantes.

DOS PRAZOS E DAS INTIMAÇÕES

Uma grande confusão existe nos diversos Regulamentos, relativamente às normas gerais

a que deve obedecer a administração, na contagem dos prazos e na forma que deve usar para cientificar os interessados dos seus atos.

Com relação aos prazos, devem vigorar os princípios gerais de direito, correntes em toda a parte do mundo, e consagrados pelo nosso Código Civil. Esses prazos podem ter início, ou da data da ciência por meio de intimação pessoal, ou da intimação por meio de carta e editais, ou, finalmente, da data da publicação, de acordo com as diferentes disposições especiais, reguladas para cada caso.

A preocupação maior deve ser em fazer começar a contagem dos prazos quando não tenha havido intimação pessoal, dentro de uma certa tolerância de tempo, dentro do qual pode se presumir tenha chegado o ato ao conhecimento do interessado. Daí a tolerância nas publicações editais, na citação por meio de carta registrada, etc.

Com relação especialmente às intimações, previmos o uso de tres processos :

- a) a intimação pessoal;
- b) a intimação por carta registrada;
- c) a intimação por meio de editais.

Cada uma delas tem o seu característico próprio, que se deve revestir de cautelas especiais, tendo-se sempre em vista a sua finalidade.

Na intimação pessoal, meio mais normal e comum da intimação, é preciso assegurar, não somente a verdade do que fôr atestado pelo funcionário, como ainda o pleno conhecimento do ato, em seu inteiro teor pela pessoa intimada ou seu representante legal. Essas cautelas foram levadas em consideração no capítulo próprio.

A intimação por carta registrada é outro meio prático e eficaz, conhecido entre nós e posto em prática, principalmente em matéria fiscal.

O recibo da carta no lugar próprio faz presumir o conhecimento do ato pelo interessado. Como observa Giacomo Falco, nas intimações por meio de carta registrada, deve-se ter a intimação por feita, da data do recebimento, isto é, da assinatura do recibo (*Decadenza e Perenzione nei Procedimenti Amministrativi*, p. 54).

Uma certa tolerância, porém, é aconselhável.

Está visto que o destinatário é obrigado a receber a carta e assinar o recibo, devendo-se ter a recusa como maliciosa, e, portanto, não podendo a parte ser beneficiada por essa recusa.

E' um meio coercitivo de que dispõe a administração para evitar abusos.

O Supremo Tribunal Federal, aliás, já tem decidido de acôrdo com este ponto de vista (Ver Oswaldo Rezende, *Prática do Regulamento do Imposto de Renda*, p. 196).

A intimação por carta precisa, no entretanto, ser devidamente regulamentada e organizada pelas repartições dos Correios, para que possa atender à sua finalidade.

A intimação por editais, por fim, constitue o meio usado para os casos em que o interessado se acha no estrangeiro, ou quando o seu paradeiro é desconhecido.

A publicação de editais deve se revestir de formalidades que tornem, tanto quanto possível, público o ato e chegue, assim, ao conhecimento do interessado.

Essas publicações devem ser feitas nos órgãos oficiais e, tanto quanto possível, pela imprensa diária, embora sob forma de notícia. Constitue esta última forma, um meio eficaz de publicidade, embora não disponha a administração de meios coercitivos para obrigar a imprensa diária a atender à sua solicitação.

Previu a lei, também, uma tolerância de dez dias além do prazo edital, dentro dos quais pode o interessado apresentar a sua defesa ou o seu recurso.

DOS EXAMES E VISTORIAS

Outro ponto do processo administrativo, que exige uma regulamentação para que possam merecer plena validade jurídica certas formalidades administrativas, é aquele que se refere aos exames e vistorias.

E' evidente que a natureza do processo administrativo está intimamente ligada ao regime vigente entre nós, de subordinação absoluta à orientação dos órgãos administrativos. Peritos, laboratórios, etc., devem ser escolhidos entre os do Estado, e tudo se deve processar dentro dos quadros administrativos, mas isso não impede a intervenção dos interessados, por meio de quesitos e sugestões que possam esclarecer os técnicos sobre os elementos fornecidos pela defesa.

A forma dessa intervenção, por simples memorial, petição ou quesitos, não deturpa os fins ou perturba o andamento do processo, que conserva a sua natureza, mas permite incontestavelmente atribuir às conclusões dos laudos uma fôr-

ça e uma validade que só servem para prestigiar o processo.

E' preciso considerar sempre, na determinação do rito processual, a natureza das relações jurídicas, e ter em vista que não somente o interesse da administração é que está em jogo, mas também direitos que poderão ser mais tarde reconhecidos pelo poder judiciário, em cuja competência se inclui também o exame e a anulação dos atos e decisões administrativas que ferirem direitos individuais.

A violação desses direitos contraria a finalidade da missão do Estado, e, por isso mesmo, todo o processo administrativo deve ter por fim a apuração dos fatos e o esclarecimento da situação jurídica de terceiros perante a administração, tudo com o fim de atender aos interesses coletivos. (Raneletti, *La Garantigie*, p. 361).

Por isso, os interessados devem se apresentar como auxiliares da administração no esclarecimento da verdade, podendo invocar em seu benefício as vantagens que a lei lhes atribue e as disposições legais que amparam os seus direitos.

O sistema administrativo brasileiro, naquilo que interessa à função jurisdicional da autoridade administrativa, pode-se considerar como uma instância jurisdicional, que tem o seu capítulo final perante o poder judiciário, todas as vezes que o interessado procurar recorrer de suas decisões. (O mesmo nos Estados Unidos — Garner — *La Conception Anglo-americaine du Droit Administratif* — in *Mélanges Hauriou-Bonnard, Le Contrôle Jurisdictionnel de l'Administration*).

E, assim, podemos justificar as pequenas alterações feitas ao regime vigente pela reforma, que, todavia, não o altera em sua essência.

DO SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO

Um dos pontos que julgamos essenciais, no processo administrativo, para o seu perfeito funcionamento, é a regulamentação das consequências pela demora voluntária ou desidiosa, por parte das autoridades, no despacho dos processos sujeitos à sua decisão.

Incluimos essas questões dentro do título amplo — Do silêncio da administração.

Deve-se considerar indefinido o prazo da autoridade para proferir a sua decisão? Deve-se ter o seu silêncio como reconhecimento do direito? Como se deve proceder em tais casos?

Em quasi todos os países, essa questão tem sido objeto de estudos, mas, entre nós, tem sido descurada.

Sob o seu aspecto prático, resume-se a questão em saber quais as consequências jurídicas decorrentes da falta de manifestação da vontade por parte da administração, quando provocada pelos interessados.

A falta de despacho, a demora no julgamento dos recursos hierárquicos, foram, principalmente, objeto de disposições especiais desta codificação.

A teoria predominante é a de que o silêncio pela demora no despacho importa no seu indeferimento ou na confirmação da decisão recorrida.

Foi a solução dada pela lei francesa de 17 de julho de 1900. (Waline, *Manuel Elémentaire de Droit Administratif*, p. 96 — Roger Bonnard, *Précis de Droit Administratif*, p. 189 — Berthelemy, *Droit Administratif*, p. 986 — Mastepiol et Laroque, *La Tutelle Administrative*, p. 196).

O mesmo princípio acha-se consagrado no direito italiano, especialmente pela lei 383 de 3 de março de 1934, conforme se vê nos seguintes autores :

Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. II, p. 117.

Forti, *Diritto Amministrativo*, vol. II, pag. 165.

Borsi, *Giurisdizione Amministrativa*, p. 75.

Raneletti, *La Garantie della Giustizia nella Pubblica Amministrazione*, p. 115.

Latorre, *Nozioni di Diritto Amministrativo*, p. 201.

Ragnisco, *Ricorsi Amministrativi*, p. 253 e muitos outros.

O professor Bielsa, em seu Código do Contencioso Administrativo da Provincia de Santa Fé, consagrou o princípio, em seu artigo 144 :

"Art. 144. El Poder ejecutivo dictará resolución dentro de los quince días siguientes al de promoción del recurso si no hubiese prueba, y de treinta días siguientes al decreto de clausura del término de prueba o de la presentación del informe. Si el Poder ejecutivo no resolviera en ese término, se considerará que ha rechazado el recurso".

que assim fundamenta, em dous tópicos :

"En caso de silencio de la Administración pública ante la reclamación del interesado, esta reclamación debe tenerse por tácitamente rechazada si pasado un plazo determinado no hay decisión expresa. Ese plazo debe ser uniforme en cada esfera administrativa: nacional, provincial (y comprendida en ésta, la comunal)". (p. 125)

"La Administración pública tiene un plazo legal para decidir y su silencio, pasado este plazo, se considera como denegación tácita, por lo que entonces el trámite del recurso procede como si hubiera pronunciamiento contrario". (p. 180)

(Rafael Bielsa, *Ideas Generales sobre lo Contencioso Administrativo*).

Pode-se considerar, portanto, como um princípio a ser consolidado em matéria de recurso ou de decisões administrativas.

Militam, ainda, em favor dêsse princípio, algumas circunstâncias de valor.

Todo o nosso regime administrativo está intimamente subordinado ao controle do poder judiciário. Todos os atos da administração são suscetíveis de revisão, podendo se lhes declarar a ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Por conseguinte, a natureza definitiva da decisão administrativa tem um sentido relativo e não seria demais afirmar que a administração se constitui em verdadeira instância, sujeita à revisão e exame do poder judiciário.

O princípio firmado virá, assim, acelerar a solução dos processos administrativos.

E' preciso, no entretanto, estabelecer um certo número de sanções e medidas de ordem geral, afim de que as consequências do princípio não venham estimular a inércia e a irresponsabilidade dos funcionários administrativos.

Por isso mesmo, enquadrámos o princípio dentro de diversos dispositivos relativos aos prazos para as decisões e julgamentos dos recursos. Admitimos ainda a aplicação de penas disciplinares aos funcionários desidiosos.

E' possível que muito processo seja beneficiado com essa medida, dadas as dificuldades manifestas que se encontram em nosso regime burocrático. Mas é mil vezes preferível considerar-se resolvido o processo pelo silêncio, do

que fazê-lo depender indefinidamente de um despacho administrativo.

Foi, aliás, a solução a que chegaram quasi todos os países.

Entre nós, a possibilidade de uma revisão pelo judiciário, de todo e qualquer ato administrativo, tira à medida qualquer caráter odioso, antes permite uma reparação mais pronta de um direito violado e a execução mais rápida das decisões administrativas.

RECURSOS

Efeitos dos Recursos. Execução Provisória

Os recursos administrativos não devem ter efeito suspensivo. E' a tradição do nosso direito. (Rego Barros, *Apontamentos sobre o Contencioso Administrativo* — Themistocles Cavalcanti, *Do Mandado de Segurança*).

A exceção geralmente aberta, e que aqui também consignamos, nos casos em que houver caução, fiança ou depósito, é uma confirmação da regra geral, e isto porque o depósito importa na possibilidade de uma execução imediata sobre o mesmo.

Pode ocorrer, efetivamente, a necessidade de uma execução imediata, ou do provimento de um cargo. Nestes casos, pode a administração promover a execução provisória ou o provimento em caráter interino.

Nenhuma reclamação posterior poderá ser articulada contra o ato praticado dessa forma, por isso que, enquanto não fôr julgado definitivamente o recurso, estará sujeito o ato administrativo a uma reforma pela própria administração.

E' bem verdade que se pode ter como possível a reclamação judicial, mas a lei deve prever as consequências da nulidade do ato administrativo, matéria esta que escapa naturalmente ao regime processual.

Outro ponto que se nos afigura de grande relevância é aquele que interessa ao recurso para o Ministro de Estado.

Esse recurso representa, efetivamente, uma garantia muito grande para as partes, mas é preciso também não sobrecarregar demais o expediente ministerial, transformando-o em suprema instância hierárquica para todos os processos administrativos.

Pareceu-nos razoável permitir ao Ministro avocar o processo em certos casos, mesmo a pe-

dido dos interessados, em caso de erro manifesto da autoridade administrativa. E' este, porém, um recurso extraordinário, facultativo, que não interrompe o curso da prescrição, nem a execução da decisão administrativa.

Toda essa matéria de recurso, dentro de um regime judiciarista, como o nosso, deve atender sempre à faculdade reconhecida aos interessados, de recorrer ao poder judiciário. Devem, por isso mesmo, ser os recursos limitados às exigências estritas do processo administrativo.

DA PEREMPÇÃO

A falta de cumprimento de obrigações regulamentares ou processuais pode levar a parte a perder o seu direito. Este princípio geral, dentro de uma órbita mais limitada em suas consequências, pode ocorrer no processo administrativo.

A perempção é uma dessas consequências.

Consiste em uma sanção imposta à parte pela falta de cumprimento de normas processuais ou regulamentares, sanção que importa na perda do direito a prosseguir no processo (Ver nossas *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, vol. II, ps. 786 e seguintes).

A perempção consiste, assim, na expressão de Raneletti, no abandono do processo, pelo decurso de um certo prazo.

Este é um princípio geralmente aceito, conforme se vê em Fleiner, no direito administrativo alemão, e Rolland, na França.

As nossas leis administrativas têm-no igualmente consagrado, como se poderá ver em nosso trabalho já citado.

Procurámos, também, consolidar e uniformizar a nossa legislação, revendo e melhorando o que já temos sobre o assunto.

A PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA

O capítulo da prescrição obedece às tradições do nosso direito. Os prazos, as formas de interrupção, tudo se orientou dentro do quadro da nossa legislação.

Mas a verdade é que quasi todas as nossas leis se preocuparam principalmente com a prescrição judicial, deixando para outro plano a parte administrativa, que dependia de uma regulamentação mais séria.

Confessamos as dificuldades em fazê-lo, mas pensamos ter conseguido o nosso objetivo.

porque orientámos os dispositivos do projeto dentro dos mesmos princípios gerais relativos à prescrição em geral.

Não se pode atribuir efeitos jurídicos muito relevantes aos atos de pura instrução do processo. Iniciado este, tudo deve ser feito para a sua pronta solução. Todos os meios coercitivos, diretos ou indiretos devem ser postos em prática para que a máquina administrativa não fique emperrada.

Ora, o sistema de interrupção de prescrição por mero despacho ou reclamação administrativa constitui um instrumento para a perpetuação do processo. E' preciso interessar também a parte na sua solução e decisão final.

As normas traçadas no ante-projeto e que se justificam por si mesmas, atenderam a essa finalidade.

DO INQUÉRITO ADMINISTRATIVO

A uniformidade das normas do processo administrativo, relativas aos inquéritos e sindicâncias, constitui medida de justiça, porque vem assegurar a todos os funcionários os mesmos direitos e garantias de defesa.

Este constitui um dos pontos essenciais do projeto.

Procurámos, tanto quanto possível, assegurar as garantias essenciais consagradas pelas normas processuais criminais, permitindo, assim, não sómente a defesa dos direitos dos funcionários, mas também do próprio Estado, interessado na apuração da responsabilidade.

Os prazos, a generalidade dos termos processuais, os meios de provas, enfim, as normas fundamentais do processo, estão consagrados no projeto.

Acompanhando a unidade do processo nos inquéritos administrativos, dever-se-á igualmente tirar às comissões de inquérito o caráter transitório, que têm atualmente, dando-lhes uma relativa permanência e estabilidade, que melhor assegurem a independência e imparcialidade de suas decisões.

Ao mesmo tempo que previmos os inquéritos para apurar a responsabilidade dos funcionários, tratámos também dos inquéritos, sindicâncias e outras investigações, interessando estabelecimentos sujeitos à fiscalização do Govêrno.

Todas essas medidas precisam ser simplificadas e obedecer a padrões reduzidos, ficando ao

arbitrio da autoridade o preenchimento das lacunas da lei.

O principal é proteger os direitos essenciais contra os excessos, e isto parece ter sido atendido no ante-projeto que apresentamos.

Com estas considerações, pensamos ter justificado em linhas gerais o plano do nosso trabalho, que deve ser submetido ao estudo e exame dos entendidos.

CODIGO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

Do Processo Administrativo em Geral

Art. 1º — O presente decreto regula as normas gerais a que devem obedecer os processos nas Repartições administrativas da União, bem como a forma dos atos neles praticados.

§ único — O disposto neste decreto não exclue a aplicação das leis e regulamentos, quando determinarem processo especial, revogando expressamente o que aqui se dispõe.

Art. 2º — A ordem dos serviços internos das Repartições administrativas da União será regulada pelas leis e regulamentos que as organizarem, bem como pelas circulares, instruções e portarias, expedidas pelas autoridades administrativas, dentro da esfera de sua competência.

§ único — As circulares, instruções e portarias obrigam a todos os funcionários e interessam diretamente à ordem interna dos serviços, mas devem ficar adstritas à execução das normas legais e regulamentares, a cujo cumprimento e execução devem prover.

Art. 3º — Todos os assuntos, qualquer que seja a sua natureza, submetidos ao conhecimento da administração, devem se constituir em processo administrativo e obedecer às normas processuais traçadas neste decreto e nas outras leis e regulamentos que sobre o assunto fôrem expedidos.

Art. 4º — Sob o ponto de vista material, os processos administrativos serão constituídos por um ou mais papéis, como petições, documentos, pareceres, informações, exames, vistorias, e outras peças relacionadas com o mesmo assunto, devendo obedecer às normas traçadas nos §§ seguintes.

§ 1º — Todas as peças acima mencionadas serão reunidas em volume, costuradas, ou por outra forma ligadas, de acôrdo com as instruções que fôrem expedidas.

§ 2º — Todas as peças do processo serão numeradas e autenticadas, na parte superior à direita, pelo funcionário que fizer a juntada. A colocação das peças obedecerá à ordem cronológica da juntada.

§ 3º — A capa do processo constituirá sempre a sua folha "Um" e deverá conter, obrigatoriamente, as seguintes indicações:

- a) — Número do processo.
- b) — Nome do interessado, ou, sendo muitos, o primeiro nome seguido das palavras "e outros".
- c) — Ementa do assunto.

§ 4º — As modificações verificadas na numeração do processo deverão ser declaradas na capa, junto aos números anteriores.

§ 5º — A juntada de documentos deverá sempre preceder à informação, petição ou parecer a que instruem.

§ 6º — Quando o processo, iniciado em uma repartição, tiver de transitar por outra, não se fará nova autuação, salvo quando se tratar das instâncias coletivas, ou conselhos em grau de recurso. Poderão, no entanto, ser apensados um ou mais processos com outra autuação.

§ 7º — Todas as informações, pareceres e despachos, deverão ser datados e assinados pelos seus prolores, que indicarão também o cargo que exercem.

§ 8º — Todos os atos do processo deverão ser precedidos de um termo que indicará a natureza do ato praticado com a respectiva data. Para facilidade e rapidez de determinados processos, poderão ser os aludidos termos impressos, obedecendo ao andamento neles indicado.

Art. 5º — Todas as repartições administrativas da União deverão ter os seus arquivos em devida ordem, obedecendo às instruções que forem baixadas no sentido de uniformizar e padronizar a sua organização.

Art. 6º — Na instrução do processo administrativo, deve-se atender às condições necessárias à sua boa ordem, e os funcionários e demais órgãos da administração devem redigir os seus pareceres, informações e decisões com clareza e concisão, indicando os textos legais, regulamentos e instruções, portarias, avisos e circulares que regem a matéria.

§ único — Serão ouvidos exclusivamente os funcionários indispensáveis à instrução do processo.

Art. 7º — As cópias autenticadas de documentos de qualquer natureza, extraídos ou não de processos para serem utilizadas pela própria administração, deverão ser conferidas pelo funcionário que as tirou e vistas pelo chefe da secção. O visto importará na declaração de que a cópia foi conferida com o original e induzirá a responsabilidade do funcionário que apuser o visto.

Art. 8º — A intervenção de terceiros no processo só poderá ser admitida em virtude de despacho do chefe da repartição, depois de comprovado o seu interesse.

CAPÍTULO II

Do processo propriamente dito

Art. 9º — Iniciam-se os processos administrativos.

- a) — Por meio de portaria ou despacho da autoridade competente;
- b) — Por meio do auto de infração;
- c) — Por meio de representação de interessado ou de terceiro, requerimento, denúncia, solicitação de autoridade competente.

Art. 10 — A portaria, ou despacho inicial do processo, deverá determinar expressamente a abertura do procedimento administrativo, indicando, si possível, a autoridade a quem incumbir dar o devido andamento.

Art. 11 — O auto de infração deverá conter:

- 1.º — O nome do infrator;
- 2.º — A sua residência;
- 3.º — O lugar em que cometeu a infração;
- 4.º — A natureza da infração;
- 5.º — A disposição legal ou regulamentar infringida e a penalidade correspondente.

§ Único — O auto de infração deverá ser subscrito por duas testemunhas, que hajam presenciado a sua lavratura, não importando a sua falta em nulidade, quando o funcionário autuante justificá-la no próprio auto.

Art. 12 — Os defeitos, incorreções, omissões, rasuras e outras irregularidades no auto de infração, que não influírem na sua substância, porque tenha o mesmo caracterizado bem a natureza da infração e individualizado o infrator, não induzem à sua nulidade.

Art. 13 — Quando no curso do processo ficar provada a responsabilidade do infrator, mas justificar-se a desclassificação da infração ou a redução da pena, poderá a autoridade superior atender a essas circunstâncias, mencionando-as expressamente na sua decisão, sem que isso importe na nulidade do auto.

Art. 14 — Lavrado o auto de infração, deverá o próprio autuante deixar em poder do infrator, ou seu representante, uma cópia por ele devidamente autenticada, na qual deverá estar fixado o prazo naquele ato assinado para que apresente a sua defesa.

Art. 15 — As denúncias, representações e requerimentos deverão ser apresentados em devida forma, indicando o seu signatário nome, residência e profissão, bem como os documentos e mais elementos de prova que tiver.

Parágrafo único — Autuada a denúncia, representação ou requerimento, por despacho da autoridade competente, proceder-se-á de conformidade com o disposto neste decreto e demais leis e regulamentos aplicáveis à espécie.

CAPÍTULO III

Dos prazos

Art. 16 — Aplicam-se, na contagem dos prazos, os princípios gerais de direito. Não se conta o dia de início, mas conta-se o dia do vencimento.

Art. 17 — Quando o prazo terminar em Domingo ou feriado, deve-se ter como seu vencimento o dia imediato.

Art. 18 — O início e o fim dos prazos deverão constar de termos lavrados pelo funcionário competente, ou de documento comprobatório da intimação.

Art. 19 — As intimações pessoais começarão a correr da data em que se efetuarem. Quando a intimação houver sido feita por meio de carta registrada, da data do recibo. Quando por edital, começará a correr dez dias depois da ultima publicação.

Art. 20 — Os prazos para despachos e decisões começarão a contar da data do recebimento do processo pelo protocolo do Gabinete do funcionário que os tiver de proferir.

Art. 21 — Quando a citação houver sido feita por edital ou o processo correr à revelia, os prazos, salvo os da primeira intimação, serão contados em dobro e começarão a correr da data da publicação oficial do ato.

Art. 22 — Dos processos constarão todas as indicações relativas às publicações, mencionando-se a respectiva data.

Art. 23 — Os prazos interrompem-se pela entrada do requerimento no protocolo da repartição.

CAPÍTULO IV

Das intimações

Art. 24 — As intimações ou notificações no processo administrativo, poderão ser feitas:

- 1) Pessoalmente;
- 2) Por meio de carta registrada;
- 3) Por editais.

Art. 25 — O conhecimento por qualquer forma, de modo inequívoco, do ato ou decisão administrativa, por parte do interessado, dispensa a formalidade da intimação.

Art. 26 — As intimações pessoais são aquelas feitas pelos funcionários administrativos ao interessado ou ao seu representante, e deverão obedecer às seguintes formalidades:

a) O funcionário deverá dar ciência ao interessado do ato, auto ou decisão, pedindo-lhe que aponha o seu "ciente" na intimação.

b) Caso o interessado se recuse a fazê-lo, deverá o funcionário certificar, mencionando as circunstâncias do fato e, se possível, testemunhando-o.

Art. 27 — Nos casos em que fôr lavrado auto de infração, deverá o funcionário dar ciência do mesmo ao infrator, fornecendo-lhe uma cópia, satisfazendo as formalidades a que se refere o artigo anterior.

Art. 28 — As intimações por carta serão feitas mediante registro, com recibo de volta, que deverá ser assinado pelo interessado ou por qualquer pessoa residente.

Quando houver mudança de residência, deverá ser a declaração feita no recibo pelo funcionário, que devolverá a carta quando não puder fazer entrega da mesma ao seu destinatário.

Art. 29 — As cartas deverão conter o resumo fiel da decisão administrativa e deverão ser subscritas pela autoridade remetente.

Art. 30 — A entrega pode ser feita pelo Correio ou por meio de protocolo.

Art. 31 — A intimação pessoal ou por carta pode ser feita na pessoa do representante legal.

Art. 32 — Quando fôr desconhecido o paradeiro do interessado, ou quando estiver no estrangeiro, será a intimação feita por edital, publicado pelo menos duas vezes no órgão oficial, mediando um prazo de dez dias, pelo menos, entre as duas publicações.

O prazo começa a correr dez dias depois da última publicação, nos termos do art. 19.

Art. 33 — Pode ser também feita a intimação edital:

- 1) Quando se verificar a devolução da carta, pela recusa de recebimento ou por não ter sido encontrado o interessado.
- 2) Quando o funcionário que houver feito a intimação certificar que o mesmo não foi encontrado.

Art. 34 — Quando o interessado estiver sabidamente em país estrangeiro, os prazos do art. 32 serão duplicados.

Art. 35 — Sómente a primeira intimação será feita por edital: os demais prazos serão contados da data da publicação.

CAPÍTULO V

Dos exames e vistorias

Art. 36 — Quando se tornarem necessários, para esclarecimento do processo e prova do fato, exames diretos em lugar, coisa, objeto, escrita comercial e documentos, dever-se-á proceder a exame ou vistoria por meio de dois ou mais peritos designados pela autoridade administrativa. A escolha dos mesmos deverá, necessariamente, obedecer ao critério do preparo técnico especializado, observadas as exigências e provas de capacidade previstas na lei.

Art. 37 — A nomeação só poderá recair em pessoa estranha ao quadro da repartição ou ao funcionalismo da União, quando houver falta absoluta de funcionário apto para realizar o exame ou vistoria.

Art. 38 — Os exames de laboratório deverão se realizar nos estabelecimentos oficiais indicados na lei e em condições de proceder ao exame.

Parágrafo único — Só quando os não houver, recorrerá a autoridade aos estabelecimentos particulares.

Art. 39 — Os laudos deverão satisfazer às exigências técnicas, caracterizar-se pela precisão e clareza, ser conclusivos e compreender toda a matéria objeto do exame.

§ 1.º — Em caso de divergência entre os peritos, e quando não puder ser a decisão tomada por maioria, cada um deverá expor as razões de sua opinião, podendo a autoridade administrativa nomear terceiro desempatador que ponha termo à divergência.

§ 2.º — Quando os laudos não forem satisfatórios e não fôrem conclusivos por deficiência de elementos indispensáveis ao exame, poderá a autoridade administrativa recorrer a outros laboratórios devidamente aparelhados.

Art. 40 — É lícito ao interessado apresentar por petição, antes do exame ou vistoria, quesitos que possam contribuir para o bom andamento da diligência.

CAPÍTULO VI

Das Apreensões

Art. 41 — Nos casos em que couber a apreensão de objetos ou mercadorias, por qualquer motivo de ordem fiscal, ou de polícia administrativa, deverá a mesma obedecer às normas seguintes:

a) A autoridade administrativa deverá arrolar todo o material apreendido, caracterizando-o e individualizando-o tanto quanto possível, de acordo com a sua natureza, lavrando-se o auto circunstanciado de tudo quanto haja ocorrido, assinado por duas testemunhas.

b) Deve ser, desde logo, intimado o portador da mercadoria, ou o seu dono, que deverá assinar o auto, dêle constando igualmente a recusa.

Art. 42 — A devolução dos objetos apreendidos, só será admitida uma vez terminado o processo, quando

julgada a improcedência da apreensão e quando não fôr apurada a responsabilidade criminal.

Art. 43 — Quando a apreensão se verificar na presença do dono ou portador, deverão os mesmos assinar o auto. Negando-se a fazê-lo, deve ser a circunstância ali mencionada.

Art. 44 — Quando houver conveniência manifesta em que não se verifique a remoção da cousa, objeto, papel ou mercadoria apreendida, poderá o dono, ou pessoa idônea ficar como depositário, assinando o respectivo auto, sob as responsabilidades da lei.

Parágrafo único — A remoção deverá ser sempre realizada para o depósito público e, quando não houver, para lugar apropriado.

CAPÍTULO VII

Das Decisões e Despachos Administrativos

Art. 45 — As decisões e despachos administrativos podem ser interlocutórios ou definitivos.

§ 1.º — Os despachos interlocutórios são aqueles que não se referem ao objeto principal do processo; são, apenas, ordenatórios, e não importam na sua terminação.

§ 2.º — São definitivos aqueles despachos ou decisões que, refiram-se ou não ao objeto principal do processo, são terminativos, embora deles caiba recurso.

Art. 46 — Os despachos e decisões devem se apoiar nas disposições legais ou regulamentares em vigor, bem como nas praxes administrativas. Devem ser claros e conclusivos sobre o ponto essencial do processo.

Art. 47 — Os despachos e decisões serão assinados e datados pelo seu prolator e remetidos dentro de 15 dias da data para a sua publicação oficial.

CAPÍTULO VIII

Das Publicações

Art. 48 — Os atos administrativos devem ter a maior publicidade. Serão, por isso, publicados, não somente nos órgãos oficiais, mas ainda, tanto quanto possível, na imprensa diária.

Art. 49 — Os atos oficiais, salvo recomendação especial, serão publicados em resumo, o qual deve conter o nome do interessado, o número do processo, a data da decisão, bem como o assunto ou objeto do processo.

Art. 50 — Os editais terão a maior publicidade, poderão se referir a um ou mais interessados, indicarão o número da publicação e, tanto quanto possível, o dia em que termina o prazo neles assinado.

Art. 51 — As datas das publicações dos atos e termos do processo deverão ser mencionados no processo.

CAPÍTULO IX

Dos Recursos em geral

Art. 52 — Os recursos, nos processos administrativos, podem ser:

- a) Recurso propriamente dito;
- b) Pedido de reconsideração;
- c) Recurso para o Ministro de Estado.

Art. 53 — O recurso propriamente dito é aquele interposto para autoridade hierarquicamente superior ou para as instâncias coletivas de julgamento.

Art. 54 — Os pedidos de reconsideração devem ser interpostos para a mesma autoridade administrativa.

Art. 55 — O recurso para o Ministro só cabe nos casos expressos nas leis e regulamentos administrativos, e das decisões proferidas em última instância administrativa.

Parágrafo único — O recurso para o Ministro será sempre voluntário.

Art. 56 — Sómente quem foi parte no processo poderá interpor os recursos administrativos previstos neste Capítulo.

Art. 57 — Os recursos interpostos para a autoridade administrativa superior não têm efeito suspensivo, salvo quando exigida caução ou depósito, que garanta a execução.

§ 1.º — Poderá a autoridade administrativa, quando não fôr conveniente a execução imediata, antes de proferida a decisão definitiva, tomar medidas acauteladoras dos interesses da administração e da Fazenda Nacional, com caráter provisório.

§ 2.º — Quando se tratar de concursos e outras medidas administrativas, cuja solução definitiva dependa de recurso, poderá o cargo ser provido em caráter interino, até o julgamento definitivo das provas de habilitação ou do recurso.

Art. 58 — Interposto o recurso, será o mesmo remetido à autoridade que deverá dele conhecer; si não for despachado dentro do prazo de 30 dias, a contar do seu recebimento, deverá ser tido o silêncio da administração como confirmação da decisão recorrida.

Poderá, no entretanto, a parte interessada pedir ao Ministro competente avocatória do processo, nos casos indicados no art. 75. Não decidindo o Ministro dentro do prazo ali mencionado, deverá considerar-se como tendo passado em julgado, cabendo apenas os recursos judiciais admitidos em lei.

Art. 59 — Das decisões administrativas, proferidas pelas autoridades fiscais, contra a Fazenda Pública, nas causas fiscais, será sempre interposto recurso *ex-officio* para a instância superior.

Art. 60 — O aforamento da causa em juízo com a citação inicial, porá termo ao processo administrativo.

Art. 61 — Nos processos fiscais, quando a decisão da autoridade administrativa condenar a parte ao pagamento de impostos, multas, ou outras imposições fiscais, o seguimento do recurso dependerá sempre da prestação de fiança ou depósito. Não tendo sido a exigência satisfeita dentro do prazo legal, a contar da data da ciência, será julgado perempto o recurso.

Art. 62 — Aplicam-se as normas deste capítulo aos recursos interpostos das decisões proferidas pelos órgãos autárquicos para os Conselhos e instâncias coletivas ou individuais, administrativas, de acordo com as leis que regulamentam o assunto.

Art. 63 — Os recursos serão interpostos nos próprios processos, que levarão capa nova quando apresentados às instâncias coletivas de julgamento.

Art. 64 — Os pedidos de avocatória serão processados em separado e apensos ao processo originário, quando requisitados.

CAPÍTULO X

Do recurso propriamente dito

Art. 65 — O recurso propriamente dito pode ser voluntário ou *ex-officio*.

§ 1.º — O recurso voluntário deve ser interposto dentro do prazo de vinte dias a contar da ciência da decisão pelo interessado, ou da sua publicação, respeitado o que dispõem os arts. 21, 34 e 35 do presente decreto.

§ 2.º — Quando depender o recurso de depósito, caução, ou fiança, deve essa exigência ser satisfeita dentro daquele prazo.

Art. 66 — Requerida a interposição do recurso, deverá o recorrente assinar o respectivo termo dentro do prazo do recurso.

O processo deve ser remetido à instância superior, dentro de dez dias, depois de assinado o termo.

Art. 67 — Quando o recurso for interposto para as instâncias coletivas de julgamento, proceder-se-á de conformidade com o regimento interno das aludidas instâncias.

CAPÍTULO XI

Do Pedido de Reconsideração

Art. 68 — O pedido de reconsideração será sempre dirigido à mesma autoridade que proferiu o ato ou decisão, cuja reforma pretender o interessado.

Art. 69 — De qualquer decisão administrativa, só caberá um pedido de reconsideração.

§ 1.º — Prescreve em um ano o prazo para a interposição desse recurso, contado o prazo da publicação da decisão.

§ 2.º — O pedido que não obtiver despacho dentro de 60 dias do recebimento do processo pela autoridade que deverá proferir a decisão, será considerado confirmado.

Art. 70 — Quando da decisão, da qual for pedida reconsideração, houver sido também interposto recurso propriamente dito, ter-se-á como prejudicado aquele pedido, subindo o recurso independentemente da decisão.

Art. 71 — As autoridades administrativas poderão, dentro de seis meses, reconsiderar, por ato próprio, as decisões proferidas contra a União ou a Fazenda Pública.

Art. 72 — Os pedidos de reconsideração não têm efeito suspensivo para o efeito da Fazenda promover a execução da decisão administrativa. Citada a parte, em juízo para a execução, suspende-se a instância administrativa.

Parágrafo único — Nenhum depósito, sequestro, penhora, feitos em juízo ou administrativamente, poderão ser levantados antes de proferida a decisão definitiva.

CAPÍTULO XII

Do Recurso para os Ministros de Estado

Art. 73 — Das decisões proferidas pelas autoridades administrativas ou pelas instâncias coletivas de julgamento, só caberá recurso para o Ministro nos casos em que a lei o determinar expressamente.

§ 1.º — O recurso para o Ministro será sempre voluntário e deverá ser interposto dentro de vinte dias a contar da ciência da decisão, ou de três meses de sua publicação.

§ 2.º — Nas causas fiscais só caberá recurso quando decair a Fazenda Pública.

Art. 74 — O recurso interposto para o Ministro, por qualquer interessado que não seja a União ou a Fazenda Pública, terá a forma de advocatória.

Art. 75 — A advocatória só poderá ser pedida quando alegar a parte manifesta injustiça ou ilegalidade do ato, ou quando este for contrário às decisões anteriormente proferidas em casos semelhantes.

§ 1.º — Quando julgada a relevância do pedido, será o processo requisitado, decidindo o Ministro, dentro de 60 dias a contar do recebimento. O silêncio do Ministro, excedido esse prazo, será tido como denegatório do pedido.

§ 2.º — A advocatória não terá efeito suspensivo, para o efeito da execução, respeitado o que se dispõe no artigo 57.

CAPÍTULO XIII

Da Caução, Depósito e Fiança

Art. 76 — Quando se tratar de recurso interposto de decisão que importe no pagamento de dívida fiscal, multa ou qualquer quantia em dinheiro, não poderá o recurso ter seguimento sem depósito prévio da importância.

Parágrafo único — A caução, depósito ou fiança, deverão ser efetuados dentro do prazo fixado para a interposição do recurso, salvo o direito à prorrogação do prazo por mais dez dias, a critério da autoridade.

Art. 77 — Requerido o depósito, ou caução, será o mesmo efetuado dentro do prazo para o recurso.

Art. 78 — Quando a condenação for em quantia superior a cinco contos de réis, poderá o devedor oferecer fiador idôneo.

Parágrafo único — O oferecimento do fiador e a assinatura do respectivo termo deverão processar-se dentro do prazo para interposição do recurso, salvo a faculdade reconhecida à autoridade para conceder uma prorrogação até dez dias.

Art. 79 — A autoridade administrativa é a única competente para apreciar a idoneidade do fiador, nenhum recurso cabendo dessa decisão.

CAPÍTULO XIV

Da Perempção

Art. 80 — A perempção nos processos administrativos decorre da falta de encaminhamento do processo e da interposição dos recursos dentro dos prazos regulamentares.

Parágrafo único — O prazo da perempção começa a correr da data da intimação ou da publicação ou da ciência, de modo inequívoco, da decisão ou despacho, por parte do interessado.

Art. 81 — Julgado perempto o recurso, poderá ser, desde logo, promovida a execução judicial.

Art. 82 — Das decisões proferidas em processo, cujo recurso foi julgado perempto, caberá pedido de reconsideração apenas sobre a declaração da perempção.

Parágrafo único — Provido o pedido, terá seguimento o recurso, nos termos do capítulo anterior.

CAPÍTULO XV

Dos atos que suspendem a prescrição

Art. 83 — As dividas passivas da União e bem assim toda e qualquer ação contra a Fazenda, ou contra ato proferido pela Administração, prescrevem em cinco anos, a contar da data do ato ou fato de que se originar a mesma ação.

Art. 84 — Quando se tratar do pagamento de dívida líquida e certa, reconhecida pela Fazenda, não se deve computar, no prazo da prescrição, a demora do funcionário administrativo no despacho ou no determinar o seu pagamento.

Parágrafo único — Deverá, porém, ser a prescrição interrompida, ainda que administrativamente, dentro do prazo mencionado no artigo anterior.

Art. 85 — A reclamação administrativa contar-se-á da entrada do requerimento do titular do direito nos livros de protocolo das repartições públicas, com designação da data. As repartições deverão fornecer o competente recibo.

Art. 86 — As reclamações administrativas, que versarem sobre o exercício e outros direitos inerentes à função pública, prescrevem em seis meses.

Art. 87 — Salvo os casos especificados neste capítulo, a reclamação administrativa não interrompe o curso da prescrição.

Art. 88 — Deve-se computar no prazo da prescrição, aquele decorrido no estudo e solução do pedido de reconsideração.

Art. 89 — A prescrição judicial continuará a se reger pelas leis ordinárias salvo as restrições contidas neste capítulo.

Art. 90 — Os depósitos, juros vencidos, pensões, vencimentos e outras formas de remuneração que não forem reclamados dentro de cinco anos e cujo pagamento não haja sido objeto de contestação por parte da Fazenda, serão recolhidos, como renda, aos cofres públicos, salvo à parte o direito de interromper a prescrição administrativamente de acordo com o Parágrafo único do art. 84.

CAPÍTULO XVI

Inquérito administrativo

Art. 91 — A aplicação das penas disciplinares, que, segundo a legislação em vigor, dependerem de processo administrativo, deverá obedecer às seguintes normas:

a) Designada a comissão de inquérito, constituída de acordo com a legislação vigente, será dado prévio conhecimento da denúncia ao interessado, que poderá, dentro do prazo de cinco dias, prorrogável até dez, apresentar a sua defesa, indicando as provas que tiver.

b) Fixado pela comissão, em seguida, o prazo para as provas, de acordo com a sua natureza, serão elas produzidas sob a sua direção ou a do membro que indicar.

c) Terminada a prova, será feito o relatório final da comissão, do qual terá vista o acusado pelo prazo de cinco

dias, findos os quais, será o processo remetido à autoridade que houver determinado a abertura do inquérito.

§ 1.º — Quando fôrem dois ou mais acusados, os prazos acima mencionados serão comuns a todos.

§ 2.º — Fica ao justo arbitrio da Comissão tomar as medidas e providências para a boa ordem dos trabalhos, cabendo aos interessados continuar a defesa e as provas que tiverem em comum.

Art. 92 — O inquérito administrativo poderá ser iniciado:

1º — *ex officio* pela autoridade que determinou a sua abertura;

2º — em virtude de queixa, representação de terceiro ou solicitação de outra autoridade.

Art. 93 — O inquérito administrativo será iniciado com a portaria da autoridade que determinou a sua abertura acompanhada dos documentos e provas que tiver.

§ 1.º — Todo o ocorrido será mencionado nas atas das reuniões da comissão, que serão assinadas por todos os membros presentes.

§ 2.º — A comissão só poderá funcionar com a presença da maioria absoluta dos seus membros, e deverá dar andamento tão rápido quanto possível aos seus trabalhos.

§ 3.º — A ausência sem causa justificada, por mais de duas sessões, de qualquer de seus membros, determinará a sua substituição e punição disciplinar.

Art. 94 — Os exames e vistorias serão procedidos em dia e hora previamente designados, podendo o acusado apresentar quesitos por petição. De tudo será lavrado auto circunstanciado pelo secretário da Comissão, assinado pelos peritos e demais membros presentes, inclusive pelo acusado ou seu advogado, quando assistirem.

Parágrafo único — Devem ser obedecidas, nos aludidos exames e vistorias, as formalidades a que se referem os arts. 44 e seguintes.

Art. 95 — As testemunhas serão ouvidas sempre com audiência do acusado, e, tomado por termo o depoimento, será o mesmo assinado pela testemunha, subscrito por todos os membros da comissão, presentes e pelo acusado ou seu advogado.

Art. 96 — As faltas imputadas às testemunhas pela sua demora, autorizam o uso dos meios coercitivos por parte da comissão.

Art. 97 — Os laudos dos exames e vistorias deverão ser apresentados dentro do prazo pedido pelos peritos e fixado pela comissão.

Art. 98 — O acusado poderá ser assistido, no processo, por advogado devidamente habilitado.

Art. 99 — Os prazos e as formas de notificação obedecerão às normas fixadas nos artigos 16 e seguintes deste Código.

Art. 100 — São admitidos no curso do processo todos os meios de provas em direito conhecidas, e poderão ser produzidas *ex-officio* ou a requerimento da parte.

Art. 101 — Poderá a Comissão, a seu critério, solicitar, como esclarecimento, o parecer do Consultor Jurídico da repartição ou Ministério a que se acha subordinado o funcionário.

Art. 102 — Deverá constar do processo a folha dos antecedentes do funcionário.

Art. 103 — Quando se tratar de abandono do emprego, deverá o chefe da repartição dar a conhecer à autoridade administrativa superior a falta sem motivo justificado por mais de dez dias, de qualquer funcionário.

Publicados os editais no órgão oficial, nos termos do art. 24, e noticiado o chamamento pelos jornais locais, que deverão atender ao pedido da repartição, si o funcionário não comparecer dentro do prazo, será certificada a ausência no processo e remetido este ao Presidente da República, afim de ser lavrado o competente decreto de demissão.

Art. 104 — O comparecimento do funcionário não exclue a aplicação, pela autoridade competente, da pena disciplinar correspondente à natureza da falta.

Art. 105 — Quando a decisão for de autoridade inferior, haverá recurso propriamente dito para o Ministro de Estado.

Quando aplicada pelo Ministro de Estado, fica salvo ao acusado pedido de reconsideração, de acôrdo com a legislação em vigor.

Art. 106 — Quando a pena for de demissão, representará a comissão ao Presidente da República, que decidirá, demitindo o funcionário, ou devolvendo o processo à autoridade inferior, quando não for caso de demissão.

Art. 107 — Não caberá o *habeas-corpus* ou mandado de segurança contra a aplicação das penas puramente disciplinares.

Art. 108 — Os autos do processo administrativo, para efeito probatório, equiparam-se ao inquérito policial, podendo ser remetidos por cópia autenticada à autoridade judicial, suprimindo a prova policial.

Art. 109 — As penas administrativas que decorrerem de inquérito administrativo, serão impostas obrigatoriamente pelos Ministros de Estado, dentro de dez dias do recebimento do processo. Fica, neste caso, prorrogada a competência dos Ministros de Estado para aplicação de qualquer pena, salvo aquelas da exclusiva alçada do Presidente da República.

Art. 110 — Quando o inquérito apurar a inocência do funcionário, será arquivado o processo.

Art. 111 — Quando o ato atribuído ao funcionário for considerado criminoso, será o processo remetido à autoridade judiciária competente.

Art. 112 — A pena disciplinar independe da criminal e a absolvição no crime, qualquer que tenha sido o fundamento da sentença, não importa, por si só, na nulidade da pena disciplinar.

Art. 113 — Aplicam-se as normas acima fixadas quando o inquérito tiver por fim proceder à investigação sobre a regularidade dos serviços nas repartições ou estabelecimentos sujeitos à fiscalização do governo, atendendo-se, tanto quanto possível, à natureza e finalidade do inquérito.

Parágrafo único — O chefe do estabelecimento ou da repartição poderá ser admitido como assistente, nos trabalhos da Comissão, a juízo desta, para o fim de apresentar esclarecimento ou defender-se de imputações que lhe forem feitas.

CAPÍTULO XVII

Da Prisão Administrativa

Art. 114 — Em caso de desfalque, remissão, omissão ou demora na entrada regular dos dinheiros públicos por parte dos Tesoureiros, coletores, recebedores, ou qualquer funcionário que, de ofício, tenha em seu poder a qualquer título, dinheiros públicos, objetos ou valores, poderão o Ministro da Fazenda, os Delegados Fiscais, Inspectores da Alfândega ou qualquer autoridade administrativa que exerça, nos Estados, a chefia superior de serviços administrativos, determinar a prisão administrativa do funcionário.

§ 1.º — Essa medida não poderá exceder de 90 dias, findos os quais só pode ser mantida por decisão judicial.

§ 2.º — Dentro dos 90 dias, cabe ao Tribunal de Contas, mediante pedido do interessado, julgar da legalidade ou legitimidade da prisão.

Art. 115 — Os casos mencionados no art. 114 não excluem a competência do Tribunal de Contas, para determinar a prisão, nos casos expressos em lei especial que fixar a sua competência, nem a dos Inspectores da Alfândega e autoridades alfandegárias em caso de contrabando, seja ou não funcionário o responsável.

Art. 116 — A prisão administrativa deverá ser devidamente justificada, seguindo-se o competente processo administrativo, que deverá ser iniciado em consequência da ordem de prisão.

Parágrafo único — O inquérito administrativo seguirá o rito previsto neste decreto.

Art. 117 — Além do inquérito administrativo, serão determinadas a imediata tomada de contas do funcionário e a instauração do competente inquérito policial.

Art. 118 — O procedimento criminal poderá ter por base o inquérito administrativo que poderá suprir ao inquérito policial.

Art. 119 — Não se aplicam as normas estabelecidas neste decreto ao processo de apreensão e prisão em flagrante, nos casos de contrabando, que continuarão a reger-se pelas normas sumárias previstas na legislação em vigor.

CAPÍTULO XVIII

Disposições gerais

Art. 120 — São admitidos a procurar nas repartições administrativas da União todos quantos gozem dos direitos civis e políticos, de acôrdo com a legislação em vigor, excetuados os funcionários públicos e aqueles que estiverem proibidos pela lei.

§ 1.º — A intervenção de terceiros como procuradores no processo administrativo só será admitida com a exibição prévia de procuração, satisfazendo os requisitos legais.

§ 2.º — A autoridade administrativa superior, no Distrito Federal, os Ministros de Estado, nos Estados a autoridade hierarquicamente superior, poderão proibir ou sus-