FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PROCESSO ADMINISTRATIVO — REVISÃO

— O funcionário que perdeu, pela prescrição, a ação de reintegração, perdeu também, como direito, a via administrativa, inclusive o processo de revisão.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 35.043-56

Presidência da República. Consultoria Geral da República. E. M. n.º 118, de 12 de abril de 1957. Encaminha o Parecer n.º 244-Z, sôbre o prazo para requerer revisão de processo administrativo, de que tenha resultado demissão. "Aprovado. 17-5-57". (Rest. proc. M.F., em 21-5-57).

*

PARECER

Propõe o Departamento Administrativo do Serviço Público, em exposição dirigida ao Chefe do Govêrno, o reexame, por esta Consultoria Geral, do Parecer n.º 412-T, proferido por um dos meus ilustres antecessores, a respeito do art. 233 do Estatuto dos Funcionários Públicos, sôbre a oportunidade dos pedidos de revisão dos processos administrativos de que tenha resultado a penalidade de demissão.

Eis a determinação do referido preceito legal:

"Art. 233. A qualquer tempo poderá ser requerida a revisão do processo administrativo de que resultou pena disciplinar, quando se aduzam fatos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do requerente".

Concluiu o citado Parecer n.º 412-T, proferido pelo ex-Consultor Geral da República, Dr. Carlos Medeiros Silva, que o art. 233 tem que se harmonizar com o dispositivo, também de ordem legal, que estabelece a prescrição, em 5 anos, de todo e qualquer direito contra as pessoas jurídicas de direito público:

"A iniciativa da revisão, entretanto, tem, necessàriamente, limite no tempo e êste há-de ser o da prescrição qüinqüenal. A expressão "a qualquer tempo", empregada no art. 233 do E. F., deve ser interpretada de acôrdo com o sistema legal vigente, que estabelece prazos curtos e rígidos para a apreciação judicial dos atos administrativos.

Em verdade, julgada procedente a revisão, diz o art. 238 do E. F., "tornar-se-á sem efeito a penalidade imposta, restabelecendo-se todos os direitos por êle atingidos".

A faculdade de reconhecer direitos contra o Estado, por parte das autoridades administrativas, encontra obstáculo na prescrição qüinqüenal, cuja invocação é dever indeclinável.

Não tem aplicação, por analogia, o art. 622 do Código de Processo Penal. A revisão criminal tem cabimento em se tratando de processos findos e tem objetivos muito diversos dos visados na chamada revisão dos processos administrativos, regulada no novo Estatuto. Esta tem por finalidade rever atos disciplinares e seus efeitos são de ordem funcional e pecuniários, como os de uma ação cível intentada contra a Fazenda Pública".

Segundo expõe o DASP ao Presidente da República, "a tese sustentada pelo referido Consultor não encontrou receptividade nos meios administrativos, onde a opinião é unânime em reconhecer que não há distinção essencial entre revisão administrativa e revisão penal", donde a conclusão de ser lícito, a qualquer tempo, o pedido do servidor público punido.

Em minha opinião, não há razão de modificar-se o princípio esposado no citado parecer aprovado pelo Presidente da República (*Diário Oficial* de 14 de junho de 1954, pág. 10.588).

A finalidade do chamado direito de punir do Estado é a manutenção e a reintegração da ordem jurídica geral, mediante a aplicação de penas, enquanto que a do direito disciplinar é a de atenuar, manter, reintegrar e melhorar com meios corretivos ou depurativos as condições de uma relação particular de autoridade: *Mentre il diritto penale ha per suo ufficio il mantenimento e la reintegrazione dell'ordine giuridico generale, mediante la comminatoria e l'applicazione di pene, il poteres disciplinare misa ad attuare, mantenere, reintegrare e migliorare, com mezzi correttivi o depurativi, le condizioni d'un rapporto particolare d'autorità* (Manzini, *Il diritto disciplinare e il diritto penale in Tratato di Diritto Penale*, vol. I, Turim, 1950, págs. 103-4).

Tanto isso é verdade que o funcionário público sòmente pode sofrer punição enquanto funcionário, de tal sorte que, perdendo essa qualidade, fica impune.

No Parecer n.º 207-Z, tivemos ensejo de, apoiado em tratadistas de escol, mostrar as finalidades diversas da pena administrativa e da pena criminal, que, na verdade, têm diferentes objetivos ou, para usarmos a expressão de Arnaldo de Valles, há, a propósito, *"diferenza per scopo"*. Com efeito, atendendo ao escopo, as penas criminais são estabelecidas para garantia da convivência humana, enquanto que as penalidades disciplinares visam à eficiência dos serviços públicos. E, mostramos, então, as conseqüências diversas que resultam dos diferentes objetivos a saber, do processo criminal e do processo administrativo (Parecer n.º 207-Z, *Diário Oficial* de 22-2-57, pág. 4.146).

Na última edição de seu *Traité de Droit Administratiff*, Walline põe em destaque conseqüências diversas das finalidades dos dois procedimentos: *"Pas de liste limitative des fautes punissables. — La loi n'établit pas la liste limitative des faits qualifiés "fautes de nature à justifier une sanction disciplinaire, (ou plus brièvement, fautes disciplinaires). Elle n'en donne pas non plus de définition, comme fait le Code pénal pour chaque infraction pénale. En matière disciplinaire il n'y a pas de liste preétablie d'infraction; il n'y a donc pas d'application du principe "nullum crimen sine lege," même en prenant le mot loi dans*

le sens de règle établie par un règlement aussi bien que par une loi formelle" (Marcel Walline, ob. cit. 7.ª ed., 1957, pág. 766, n.º 1.422).

Para a aplicação do direito administrativo não se impõe a garantia jurisdicional, como no processo penal, que termina por uma sentença, que transita em julgado e só pode ser alterada através da revisão, do indulto e da anistia; quando as decisões administrativas são, de regra, revogáveis: *Il potere punitivo concretto dello Stato si fonda sopra un atto giurisdizionale. La garanzia della giurisdizione non è invece necessariamente inerente alla potestà disciplinare... I provvedimenti disciplinari sono di regola revocabili, a differenza doi giudicati penali, che non possono essede in parte o in tutto invalidati che dalla grazia, dell'indulto a dall'amnistia* (Manzini, ob. cit., págs. 106-7). *Nei particolari riguardi delle commisioni speciali d'inchiesta, amministrative o politiche, è bene tener presente ch'esse nulla hanno di giurisdizionale, anche quando, per il compimento di determinati atti, sono rivestite di poteri inquirenti normalmente riservati al giudice. Siffate commisioni vengono instituite generalmente per uno scopo di controllo, da un lato, e dii disciplina dell'altro: propongono o dispongono provvedimenti e aplicano sanzioni non penali, e non pronunciano alcun giucato"* (Manzini, *Processo penale, civile e disciplinare in Trattato di diritto processuale penale*, vol. I, Turim, 1949, pág. 82).

Daí a razão por que as revisões criminais não têm prazo para serem requeridas.

Mas, a revisão administrativa tem, sobretudo, efeito reintegratório. Em 5 anos prescreve o direito do funcionário de pleitear sua reintegração judicialmente. Seria incompreensível que, vedada a via judicial, ficasse aberta, *como direito*, a via administrativa para o mesmo objetivo de reintegração.

Sem embargo, se ocorresse caso excepcional, a saber, se sòmente após a prescrição da ação, tenha surgido prova segura para o servidor mostrar a ilegalidade de sua demissão, em tal caso, o processo de revisão poder-se-ia instaurar. E' que, a rigor, não se poderia falar, aqui, em prescrição, pois que as ações tutelares do direito sòmente começam a correr "da data em que poderiam ter sido propostas" (Cód. Civil, art. 177, *in fine*).

A regra geral a ser observada está, porém, exposta no citado Parecer n.º 412-T: o funcionário que perdeu, pela prescrição, a ação de reintegração, perdeu, também, como direito, a via administrativa, inclusive o processo de revisão. Nesse sentido, limitada pelo espaço de cinco anos em que prescreve todo e qualquer direito contra as pessoas jurídicas de direito público (Decreto n.º 20.910, de 1932; Decreto-lei n.º 4.507, de 1942) é que deve ser entendida a cláusula "a qualquer tempo" do art. 223 do Estatuto dos Funcionários (Cfr. Caio Tácito, Parecer como Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, no *Diário Oficial* de 15 de junho de 1956, págs. 11.785-6; *O Estatuto de 1952 e suas inovações, "Revista de Direito Administrativo"*, vol. 34, pág. 10).

Na verdade, se o funcionário demitido não usa, em cinco anos, o seu direito de promover a revisão do processo administrativo, também não convém à Administração pública que, decorrido êsse prazo, por circunstâncias, às vêzes políticas, no mau sentido, pudesse êle desfechar o pedido de revisão.

Com estas considerações, a Consultoria Geral da República reafirma seu pronunciamento anterior, devendo o processo voltar ao DASP para os devidos fins.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 11 de abril de 1957. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.