FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PODER DISCIPLINAR — COMISSÕES DE INQUÉRITO

— O superior hierárquico tem largo poder para determinar e apreciar a falta disciplinar.

— Há, no entanto, uma tendência doutrinária a prestigiar o trabalho das comissões de inquérito.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 8.795-59

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 49, de 24 de fevereiro de 1959. Encaminha o Parecer n.º 514-Z, de 23 de fevereiro de 1959, sôbre o processo administrativo para apurar a importação irregular de mudas de oliveira, feitas, em 1946, pelo Ministério da Agricultura, parecer proferido no processo em que são interessados Joaquim Alfredo da Silva Tavares e Luís Rocha de Alencar. "Aprovo o parecer n.º 514-Z, do Sr. Consultor-Geral da República. Em 24 de agôsto de 1959". (Rest. proc. ao M. Agr., em 27 de agôsto de 1959).

*

PARECER

I — No Ministério da Agricultura instaurou-se processo administrativo para apurar responsabilidade de funcionários daquela Secretaria de Estado pela importação irregular de mudas de oliveira, reputada ruinosa para os cofres públicos, efetuada em 1956.

A Comissão de Inquérito, em seu relatório, apontou como principais responsáveis pela malsinada operação os funcionários do Ministério Joaquim Alfredo da Silva Tavares, então Chefe do Gabinete do Ministro, e Luís Rocha de Alencar, na época Diretor da Divisão do Fomento da Produção Vegetal, para os quais propôs a pena de suspensão por 90 dias.

Para a Comissão de Inquérito, houve prejuízo de cêrca de 20 milhões de cruzeiros na importação referida, feita sem as cautelas necessárias.

Na verdade, Joaquim Alfredo da Silva Tavares, que processou a importação, na qualidade de Chefe do Gabinete do então Ministro da Agricultura, apesar de parente e amigo de Jorge de Sousa Mascarenhas, principal intermediário no negócio (fls. 162 e 212 do II volume) e de ser também credor de Cr$ 1.000.000,00 da firma encarregada da importação (fls. 347 do II volume), despachou "de ordem" a aceitação da proposta da firma importadora, submetendo, posteriormente, seu despacho à deliberação do Ministro (fls. 19 v., *in fine*, do anexo n.º 2), que aprovara, de próprio punho, a operação (fls. 63, *in fine*, do Anexo 2). Essa importação, anteriormente, levada ao Ministério, sob o patrocínio de várias pessoas, inclusive, de Tavares, como consta do processo, fracassara, por ter sido considerada inviável e inconveniente, mas, o fato é que prosperou quando aquêle alto funcionário assumira, naquela Secretaria de Estado, a função de Chefe de Gabinete do Ministro.

O outro acusado, Luís Rocha de Alencar, na época Diretor da Divisão do Fomento da Produção Vegetal do Departamento Nacional de Produção Vegetal, emitiu, no exercício dêsse cargo, relevante parecer técnico em prol da importação, programou, a sua forma, de certa maneira, para o aproveitamento das mudas de oliveira (fls. 14 *usque* 19 do Anexo n.º 2), deixando-se influenciar pelo Chefe do Gabinete, contribuindo para aquela operação, além do que, pelas altas funções, que exercia, não poderia ignorar que a mesma seria proveitosa para particulares, mas, definitivamente ruinosa, como o foi, para os cofres públicos e para a sua repartição de fomento da produção vegetal.

A Comissão de Inquérito, como se disse, apreciando a conduta dêsses servidores, no caso, propôs se lhes aplicasse a pena de suspensão por 90 dias.

O DASP, entretanto, convocado pelo Exmo. Sr. Ministro da Agricultura, para examinar o processo, sugeriu a pena de demissão dos mencionados servidores, invocando os arts. 207, n.º VII, e 209 do Estatuto dos Funcionários, "dilapidação do patrimônio nacional", atendendo, evidentemente, às conseqüências ruinosas da importação.

De acôrdo com essa conclusão, apresentou o eminente titular da pasta da Agricultura, ao Chefe do Govêrno, o expediente de estilo para aplicação das penalidades propostas por aquêle eminente órgão administrativo, dignando-se S. Excia. de tomar, a respeito, o parecer desta Consultoria-Geral da República.

II — É princípio corrente, em direito administrativo, que a apreciação da responsabilidade disciplinar com o correspondente poder corretivo, cabe, precìpuamente, à autoridade administrativa superior.

Como escrevem Duez et Debeyre, o superior hierárquico tem um largo poder discricionário para determinar e apreciar a falta disciplinar, como reconhecem os tribunais, encarregados do contrôle jurisdicional das respectivas decisões. "*Le supérieur hiérarchique possède un large pouvoir discrétionaire pour déterminer et apprécier la faute disciplinaire* (*Traité de Droit Administratif*, 1952, n.º 927, pág. 667).

É verdade que tais autoridades não estão sujeitas às conclusões das comissões de inquérito, — *ils ont de larges pouvoir d'apreciacion* — a tendência, todavia, é para prestigiar, é para acolher tais conclusões.

Na França, informa Waline que se a autoridade administrativa aplica uma sanção mais grave do que a proposta pela comissão de inquérito, o acusado pode recorrer para o Conselho Superior da Função Pública, organismo único para todo o país e que tem, assim, podêres de instância de apelação. É certo que, ainda aqui, a conclusão dêsse Conselho não é terminante, definitiva para a autoridade administrativa — *ne lie*

l'autorité compétente pour prononcer la sanction — a qual deve, contudo, fundamentar sua decisão divergente, no caso de aplicar pena mais grave. Adverte, no entanto, o clássico tratadista que a autoridade administrativa, em face da agitação dos sindicatos de classe em favor dos acusados, raramente ousa pronunciar uma sanção mais forte do que a proposta pelas comissões administrativas paritárias. *Mais, en fait, il est très rare que l'autorité administrative se prononcer une sanction plus forte que celle proposée par la Commission Administratif paritaire parce que l'administration craint une agitation sindicale dans ses services* (Marcel Waline, *Droit Administratif*, última edição, 7.ª edição, 1957, n.º 1.433, pág. 771).

Ocorre que, para certa classe de servidores, os inamovíveis. o pronunciamento do Conselho de Disciplina constitui verdadeira jurisdição disciplinar, que obriga o próprio Ministro, segundo Laubadère: *"Pour certains fonctionnaires, l'organization qui joue le role de conseil de discipline constitue une véritable juridiction disciplinaire en ce sens que ses décisions s'imposent au ministre charge de prononcer la sanction disciplinaire* (André de Laubadère, *Droit Administratif*, 1953, n.º 1.576, pág. 709).

Além disso, há, ainda, posteriormente, na França, o recurso, ao Conselho de Estado, *sous la forme du recours pour excès de pouvoir*, na expressão do citado tratadista. Examina-se, com efeito, naquele país, no Conselho de Estado, o recurso sob aspectos vários, sob o vício de forma, de inobservância de formalidades essenciais do processo, interessando, sobretudo, a defesa, bem como a conformidade da sanção com as provas colhidas, a aplicação da teoria do *détournement de pouvoir* a teoria do desvio do poder (Laubadère, ob. cit., n.º 1.380, pág. 711).

O Conselho, no entanto, se recusa a corrigir a sanção disciplinar sob alegação de que a mesma não fôra proporcional à gravidade da falta, conforme atestam Cassin et Waline: *"Dans même ordre d'idèes, il n'examine, pas si une sanction disciplinaire est proporcionée à la gravité de la faute"* — *Conseil d'Etat* 11 *juillet* 1952 (Cassin et Waline, *Les grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, 1956, págs. 109 e 251).

É o mesmo que testifica Laubadère, depois de acentuar que o Conselho de Estado anula a sanção quando o fato inexiste ou quando a falta jurìdicamente não se constitui. *Toutefois*, conclui o ilustre publicista, *le Conseil d'Etat ne se reconnaït pas le droit d'apprecier si la sanction prononcée n'etait pas excessive par rapport à la gravité de la faute commise; il considéré qu'il pénétrerait — là sur le terrain du controle de l'opportunité* (ob. cit., pág. 711).

Registre-se que, entre nós, porque não temos o contencioso administrativo, examina o Poder Judiciário, nas ações de nulidade dos atos disciplinares, a prova dos inquéritos administrativos para verificar se a falta resultou provada do processo instaurado. A jurisprudência, após perplexidades, se orienta nesse sentido, embora cautelosamente, ficando, em caso de dúvida, com a autoridade administrativa (Ac. do Sup. Trib. Fed., *Revista de Direito Administrativo*, vol. 3.º, pág. 69), com aplausos de autorizados juristas e publicistas como o Prof. Vitor Nunes Leal (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 3.º, pág. 170, e o saudoso Aníbal de Melo Couto (*Rev.* cit., pág. 509). Leia-se, a propósito, Seabra Fagundes (*O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 3.ª edição, 1957, págs. 176 e segs.).

Mas, como dizíamos, o direito administrativo se inclina, como se viu, para prestigiar as conclusões das comissões de inquérito.

Na Itália, para citar um país que é, juntamente com a Alemanha e a França, onde mais se estuda o direito administrativo, assumem prestígio incontrolável as propostas das comissões administrativas encarregadas de apurar as faltas dos servidores públicos. Não obs-

tante sua eficácia exclusividade opinativa, do ponto de vista jurídico, é, contudo, pacífico, naquele país, que ao Ministro, se é verdade que se lhe reconhece o poder de minorar a pena proposta, não pode, contudo, como é pacífico, aplicar pena mais grave. É o que atesta Zanobini:

L'atto della commissione ha in ogni caso efficacia exclusivamente consultiva; tutavia è opinione pacifica che il ministro, pur potendo aplicare con decreto motivato una sanzione minore di quelle proposta, non possa aplicarne una piu grave (*Dir. Ammin.*, III, pág. 157, 1946, n.º 10).

E, a seu turno, discursa Gino Vitta, em face da proposta de reforma do estatuto dos funcionários, que, nos inquéritos administrativos, inúmeros preceitos são inspirados no princípio de garantir o seu bom funcionamento, bem como redigidos para a plena garantia da defesa dos acusados, sob pena de nulidade dos inquéritos, avertindo, ao concluir, que o julgamento do ministro deve conformar-se com a proposta da Comissão, a qual adquire, assim, autoridade vinculante: *Il provvedimento del ministro deve ora conformarsi alla proposta della comissione; questa acquista cosi piena eficacia vincolante* (*Diritto Amministrativo*, II, 1955, n.º 38, pág. 313).

Há, como se vê, uma tendência doutrinária para prestigiar o trabalho das comissões de inquérito.

Em nosso direito, a autoridade que determina a abertura do processo é que o julga (Estatuto dos Funcionários, art. 229), salvo quando a Comissão propõe pena que excede a alçada dessa mesma autoridade (Est. dos Funcionários, art. 227, parágrafo único; Parecer desta Consultoria-Geral n.º 458-Z, de 30 de julho de 1958, aprovado pelo Ministro da Justiça). O Presidente da República, em caso de proposta de pena de demissão, julgará o processo, aplicando a pena proposta, ou determinando que se aplique a que lhe parecer cabível. O Ministro de Estado, quando a autoridade que determina a abertura do inquérito lhe é subordinada, pode, se a Comissão de Inquérito não propõe a pena de demissão, no uso do poder hierárquico, aplicar a pena de suspensão ou absolver o acusado.

Na hipótese, a Comissão de Inquérito foi constituída de competentes servidores, presidida por categorizado funcionário, Dr. Valdir dos Santos, atualmente Diretor da Divisão do Pessoal do DASP, parecendo à Consultoria-Geral da República, examinando minuciosamente o processo, que fôra irrepreensível a condução do inquérito, sensata a apreciação das provas e razoável a proposta de aplicação das penas.

O parecer, pois, desta Consultoria, é que sejam aprovadas as conclusões da citada Comissão, impondo o Exmo. Sr. Ministro da Agricultura as penas de suspensão propostas.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 1959. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor-Geral da República.