FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PROCESSO ADMINISTRATIVO

— Interpretação do art. 225, parágrafo 2.º, do Estatuto dos Funcionários Públicos.

PARECER

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 60.591 — DISTRITO FEDERAL

Requerente: Valter da Silva Borda.

Requerido: Exmo. Sr. Ministro da Agricultura.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Henoch Reis.

O art. 225, § 2.º, do Estatuto dos Funcionários Civis da União é regra jurídica formulada negativamente, para excluir a incidência do § 1.º do mesmo dispositivo legal.

— Se o processo administrativo versa sôbre alcance, ou malversação de dinheiros públicos, não há prazo de proferimento de decisão administrativa.

— "A decisão absolutória penal calcada em falta de provas não exclui a verificação administrativa da falta funcional (Supremo Tribunal Federal).

— Um mesmo fato pode sofrer a incidência de mais de uma regra jurídica: a penal e a administrativa. O ato jurídico não é ilícito administrativo, porque o seja penal; pode ser penal e não ser administrativo, ou vice-versa.

1. Valter da Silva Borda propôs a presente ação de segurança ao Exmo. Sr. Ministro da Agricultura, pelo fundamento, em abreviado, de que essa digna autoridade ministerial não proferiu decisão em processo administrativo a que responde o autor. o que lhe ofende direito certo e líquido (Inicial, fls. 1-11).

2. Alega o autor, na inicial, que o processo administrativo, a que responde, se encontra no Gabinete do Exmo. Sr. Ministro da Agricultura desde 26 de junho de 1967, sem decisão. Disseram-lhe que a decisão só seria proferida "daqui a 10 (dez) anos". A seu favor, diz, milita sentença do Dr. Juiz Federal, bem assim, decisão deferitória de pedido de *habeas corpus* proferida pelo Colendo Tribunal Federal de Recursos, segundo os quais lhe é reconhecida "ausência de justa causa para o procedimento" (fls. 2). Não recebe vencimentos, desde maio de 1966. Por isto, formulou pedidos de pagamento e reassunção do cargo, com fundamento no art. 225, § 1.º, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Dessas razões é proposta a ação de segurança.

3. Por fim, o autor pede lhe seja deferida segurança, *verbis*:

"... para assegurar-lhe a definitiva reassunção no cargo, com o pagamento dos vencimentos, direitos e vantagens, vencidos e vincedos, com o arquivamento do processo administrativo, ora sem qualquer conteúdo válido, em decorrência da absolvição e da ordem concedida em favor do impetrante, eis que, como se consagrou na jurisprudência, se fôra demitido, teria direito à reintegração" (Inicial, fls. 10-11).

E se mais mundo houvera, lá chegara! Tê-lo-ia dito Camões.

4. Confessadamente o autor responde a processo *administrativo* a poder de irregularidades praticadas no serviço público. Respondeu a processo *criminal*, de que foi absolvido, à falta de justa causa *criminal*. Dois procedimentos distintos, portanto; o *administrativo* e o *criminal*. Absolvido de um, continua a responder pelo outro: *o administrativo*.

5. É de notar, todavia, que o processo administrativo tem por causa, além de alcance, malversação de di-

nheiros públicos. Isso é que foi objeto da denúncia criminal (fs. 25). Se não constitui crime, à falta de prova, constitui, todavia, grave ilícito *administrativo*.

6. O autor não provou, com a inicial, a alegação de que o processo administrativo foi recebido pela autoridade julgadora, para proferimento de decisão. Ou que está no Gabinete ministerial, desde 27 de junho de 1967. Não há prova, também, de que o processo não esteja decidido. E nem há prova de que objeto do processo administrativo não seja alcance, ou malversação de dinheiros públicos; ao revés, nesse sentido é que há provas (fls. 26). Em última análise, o autor não provou a titularidade de qualquer direito ao que pleiteia e, muito menos, direito certo e líquido.

7. Diz o autor, sem provas de existência dos pressupostos respectivos — recebimento do processo administrativo pela autoridade ministerial; a data dêsse recebimento; o objeto do processo administrativo — diz o autor que tem *direito de reassumir*, automàticamente, o *exercício do cargo*, nos têrmos do Estatuto dos Funcionários Civis da União, *verbis*:

"Art. 225. Recebido o processo, a autoridade julgadora proferirá decisão no prazo de 20 dias.

"§ 1.º. Não decidido o processo no prazo dêste artigo, o indiciado reassumirá automàticamente o exercício do cargo ou função, aguardando aí o julgamento".

Mas não se lembrou, todavia, o autor, do que dispõe o mesmo dispositivo legal, a seguir, *verbis*:

"§ 2.º. No caso de alcance ou malversação de dinheiros públicos, apurado em inquérito, o afastamento se prolongará até a decisão final do processo administrativo".

Esta regra (§ 2.º) prevê que o fato *alcance*, ou *malversação de dinheiros públicos*, é preexcludente da incidência do § 1.º do suso transcrito art. 225 do Estatuto dos Funcionários Civis da União. É *regra jurídica pré-juridicizante*, ou *regra jurídica negativamente formulada*, no sentido de declarar a insuficiência do suporte fáctico de *outra* regra jurídica. A respeito, diz o insigne Pontes de Miranda, *verbis*:

"Advirta-se em que há regras jurídicas, cujo suporte fáctico, colorindo-se com a incidência, nem por isso *entra* no mundo jurídico. Assim, essas regras jurídicas, em vez de serem regra *juridicizantes* (isto é, que tornam fatos jurídicos os suportes fácticos), exatamente se formulam em têrmos de negação: não dizem que o suporte fáctico *A* é suficiente: dizem que o suporte fáctico ou por que algo lhe falte, ou algo haja ocorrido que o desfalque, *não é suficiente* para a entrada no mundo jurídico. Não são, porém, tais regras jurídicas senão formulações negativas de regras jurídicas de suficiência: há sempre uma regra jurídica, explícita ou implícita, que diz qual o suporte fáctico" (*Trat. de Dir. Priv.*, I, 28, parágrafo 10, n.º 4, ed. 1954).

E, noutra passagem, acrescenta o Mestre, *verbis*:

"As regras jurídicas pré-judicizantes preocupam-se com a composição dos suportes fácticos como causadores de existência dos *fatos jurídicos*, e de ordinário para dizerem que os suportes fácticos não bastam: são, portanto, regras sôbre não-existência dos fatos jurídicos; incidem sôbre o que está composto, para repeti-lo do mundo jurídico" (*Ob. cit.*, I, 75, § 22).

Assim, pois, o § 2.º do art. 225 do Estatuto dos Funcionários Civis da União pré-exclui a incidência do § 1.º do mesmo artigo, se, no caso, o processo administrativo versa sôbre *alcance*, ou *malversação de dinheiros públicos*. Vale dizer: o indiciado no inquérito *não reassumirá; o afastamento se prolongará até a* decisão final do processo administrativo. Significa: não incide o §1.º, porque, ante o fato *alcance*, ou *malversação*, o § 2.º declara a *insuficiência do* suporte fáctico do § 1.º.

8. Dado o exposto, tem-se de concluir que, tratando-se de processo *administrativo* sôbre *alcance*, ou *malversação de dinheiros públicos, não há prazo de proferimento da decisão* administrativa; logo, também, não nasce ao funcionário indiciado *direito à reassunção* do cargo, automàticamente, ou não.

9. Apega-se o autor, para pedir segurança à reassunção do cargo, pagamento de vencimentos, direitos, vantagens e até o arquivamento de processo administrativo, em que a sentença de *habeas corpus* descontitutiva de *prisão administrativa* e a absolutória de acusação *criminal* importaram em absolvição na esfera *administrativa*, como se o procedimento *administrativo*, sempre, estivesse *dependendo* de procedimento criminal. Não o está, que há entendido, centenas de vêzes, o Colendo Supremo Tribunal Federal, em perfeita harmonia com a doutrina, de que é exemplar o seguinte aresto *verbis*:

"Funcionário público. Demissão. A decisão absolutória penal calcada em falta de provas não exclui a verificação administrativa da falta funcional. Não conhecimento do recurso" (Supremo Tribunal Federal, ac. de 24-6 de 1960. Relator: Ministro Lafayete de Andrada. *Rev. Trim. de Jurisp.* XIV, 274).

Essa decisão, pelo voto do eminente Ministro Lafayette de Andrada, Relator, fundou-se em parecer nosso, dizendo, *verbis*:

"Realmente o relator, em seu voto, notou que o ilícito funcional ficou caracterizado no processo administrativo e por isso o Procurador-Geral acentuou que o "suporte fáctico, previsto abstratamente, na lei penal, pode ser *deficiente*, e assim, impotente de fiscalizar a punição penal; mas de outra parte, *suficiente e eficiente* a que se opere a penalidade administrativa, a poder da incidência da regra jurídica administrativa" (Voto, p. 276).

Nesse parecer, dissemos que basta se considere que um mesmo *fato* pode sofrer a incidência de mais de uma regra jurídica: a *penal* e a *administrativa*. O ato jurídico não é *ilícito administrativo*, porque o seja *penal;* pode ser *penal* e não ser *administrativo*, ou vice-versa. Tudo depende da previsão constante das regras jurídicas incidentes, ou não, *penais*, ou *administrativas* (*Rev. Trim. de Jurisp.*, XIV, 275-276).

Êsse, exatamente, o caso dos autos: a absolvição criminal não eficaciza, necessàriamente, a absolvição administrativa.

10. *Sem provar que não recebe vencimentos*, o autor pleiteia, por via de ação de segurança, *pagamento* de vencimentos vencidos e *vincendo*. Se *não vencidos*, não há *dívida;* sem dívida, não há *direito* subjetivo algum.

11. Pleiteia, também, o autor, o *arquivamento do processo administrativo* a que responde como se houvesse direito subjetivo a *arquivamento* de processo administrativo. A *"irregularidade no* serviço público", *ciente* a autoridade, é fato jurídico causal do *dever* de lhe *promover*, a mesma autoridade, em *processo administrativo*, a apuração (Estatuto dos Funcionários Civis da União, art. 217, *caput*). A tal *dever* corresponde *direito público subjetivo*, de *todos*, ao ato promocional de *processo* apurativo de *irregularidades* no serviço público. Não trata de direito público subjetivo *individual*, senão *coletivo*, de *titularidade* geral, de todos os cidadãos; portanto, *irrenunciável*. Logo, não há *direito subjetivo a arquivamento de processo administrativo*.

12. De tôdas essas considerações, chega-se, de fácil, à conclusão de que é manifestamente improcedente a ação de segurança.

13. Diante do exposto, havemos que o Colendo Tribunal Federal de Recursos julgue improcedente a ação de pedir segurança, na forma da lei.

Brasília, 5 de março de 1968. — *Firmino Ferreira Paz*, 3.º Subprocurador-Geral da República.