PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República
Parecer nº P-053, de 22 de junho de 1984. "Aprovo. Em 26.6.84."

Consulta: 12/C/84 (P.R. nº..... 000061.001183/84).

Assunto: pedido de revisão de processo administrativo formulado por José Maria Diniz Ruiz de Gamboa, alegando superveniência de decisão do Tribunal de Contas da União inconciliada com os fundamentos do decreto que o demitiu em 1974.

Ementa: inteligência do art. 233 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Divergência doutrinária sobre a prescritibilidade do direito à revisão de processo administrativo disciplinar. Admissibilidade da incidência de regra prescricional, mas fluente o prazo a contar do fato novo ensejador da revisão, se verificado o pressu-

posto legal desta. Relevância das decisões do Tribunal de Contas da União, em matéria de sua competência constitucional, desaconselhando se recuse *ad limine* procedimento revisional por não tê-las como suscetíveis de operar coisa julgada oponível aos atos disciplinares da administração.

PARECER Nº P-0-53

Por decreto de 14 de agosto de 1974, (in *D.O.* de 15 seguinte), José Maria Diniz Ruiz de Gamboa foi demitido do cargo de conselheiro, do Q.P. do Ministério das Relações Exteriores, "por ter, quando presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, feito aplicação irregular de dinheiros públicos e praticado atos que resultaram em lesão aos cofres públicos".

O ato demissório, que se precedeu da realização de processo administrativo instaurado pela Portaria nº 87-BSB, de 11 de março de 1974, do ministro de Estado da Saúde, fundamentou-se no art. 207, VI e VIII, combinado com o art. 209, da Lei nº 1.711, de 1952 (EFPCU).

A 19 de março do corrente ano, em requerimento subscrito por advogado que regularmente constituiu, o ex-servidor veio a pleitear, do Sr. Presidente da República, seja determinada revisão do processo administrativo que motivou aquela drástica sanção disciplinar, alegando, para os fins do art. 233 do Estatuto dos Funcionários, ter vindo o egrégio Tribunal de Contas da União a decidir, após exaustivo exame das contas do Inan relativas ao período em que dirigido pelo suplicante, liberá-lo de responsabilidade por débitos, conquanto lhe tenha imposto multa de 10 MVR.

Cuida o requerente de demonstrar que, atribuindo-lhe a Corte de Contas da União apenas irregularidades formais na administração financeira do Inan, terá reconhecido autorizadamente a inocorrência de prejuízo à Fazenda nacional, ou lesão aos cofres públicos, resultando elidido pressuposto de relevo no ato que o demitiu.

Sem se dispensar de, agora, historiar os fatos de fins de 1972 ao início de 1974, discutindo a judiciosidade do critério que orientou as conclusões do inquérito administrativo acolhidas pelo então chefe de governo, o requerente alega que a proclamação de sua inocência pelo poder judiciário acabou sendo inviabilizada por intempestividade na promoção da ação penal correspondente quanto a dois dos delitos a ele imputados pela administração e prescrição da ação penal quanto a outro (prevaricação) pelo qual chegou a ser denunciado, daí o juízo da 3.ª Vara da Justiça Federal (Seção Judiciária do DF) haver feito arquivar o processo, por sentença de 18 de março de 1983.

Sabedor de que o Departamento Administrativo do Serviço Público dita como orientação, para o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, a prescritibilidade da revisão de inquérito administrativo no mesmo prazo em que prescrevem as ações patrimoniais contra a União (Formulação nº 35), produz o requerente extensa argumentação em contrário a tal entendimento, valendo-se de expressivas manifestações doutrinárias (J. Guimarães Menegale, Themístocles Brandão Cavalcanti, Alberto Bomfim e Assis Ribeiro) sobre a inteligência do art. 233 do EFPCU e, por final, afirma que, ainda se admita prescrição qüinqüenal no tema, ter-se-ia de considerar interrompido ou suspenso o curso do lapso prescricional, na espécie, enquanto pendentes de exame, pelo Tribunal de Contas da União, as práticas mesmas pelas quais foi punido com a demissão.

Com o Aviso nº 148, de 6 de abril de 1984, a chefia do Gabinete Civil da Presidência da República submeteu o pedido à apreciação do Departamento Administrativo do Serviço Público.

A 22 de maio seguinte o Sr. Diretor-Geral do Dasp restituiu o processo instruído com parecer, que aprovou, da Secretaria de Pessoal Civil daquele órgão.

No opinamento da Sepec do Dasp, a invocação do decidido pela Corte de Contas da União no julgamento das contas do ex-dirigente do Inan não é de ser considerada oponível aos suportes fáticos de medida dis-

ciplinar, pois "a competência constitucional do TCU (art. 70/72 da Magna Carta brasileira) não o habilita a exercer poder jurisdicional sobre o contencioso administrativo, *de facto,* representado pelo Dasp, mesmo porque são independentes entre si as instâncias civil, penal e administrativa, conforme nos ensina e disciplina o art. 200 do EFPCU e a Constituição federal".

Indica o Dasp sua Formulação nº 145, assim enunciada:

"A aprovação das contas pela Corte específica não faz coisa julgada oponível na esfera disciplinar".

E reproduz, do parecer que deu arrimo à referida formulação (Processo nº..... 4.363/69):

"(..)

4. Circunstância a ressaltar é que a aprovação das contas pelo Tribunal de Contas da União não faz coisa julgada na esfera disciplinar. Provado que o servidor falsificou documentos para esconder desvio de dinheiros públicos, o fato de a aludida Corte lhe aprovar as contas não o livra das sanções disciplinares que semelhante ilícito comporta."

Demais disso, no entender do órgão técnico do Dasp, "a revisão do inquérito administrativo está sujeita à prescrição qüinqüenal", consoante sua Formulação nº 35, lastreada em Parecer nº T-412/54, desta Consultoria-Geral da República, do qual transcrito, em pronunciamento anterior daquele Departamento, de 1958, o seguinte tópico:

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

Por isso, tem o Dasp por incabível a pretensão revisional no caso em exame.

O processo me foi encaminhado, de ordem, pelo Sr. Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República (Aviso nº 216, de 28 de maio de 1984).

II

A prescrição do direito de requerer a revisão de processo administrativo do qual tenha resultado pena disciplinar, melhor se diria a decadência desse direito ou caducidade da faculdade prevista no art. 233 do Estatuto dos Funcionários, é objeto de velha controvérsia entre os estudiosos do direito administrativo.

Se juristas do porte de Carlos Medeiros e Caio Tácito que honraram esta Consultoria-Geral com o seu saber, posicionaram-se pela impossibilidade da revisão do processo administrativo após o decurso do prazo qüinqüenal contado da imposição da pena disciplinar — vedação que deduziram do aprazamento legal para impugnar judicialmente atos da administração com reflexos patrimoniais — renomados mestres outros, destacando-se Themístocles Brandão Cavalcanti — que também pontificou neste órgão —' J. Guimarães Menegale, Assis Ribeiro e Alberto Bomfim, sustentaram que o direito à revisão, posto no Capítulo VI do Estatuto dos Funcionários, é insuscetível de perecer por decurso de prazo.

Assim estatui a Lei nº 1.711 (de 1952):

"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.

Parágrafo único. Tratando-se de funcionário falecido ou desaparecido, a revisão poderá ser requerida por qualquer das pessoas constantes do assentamento individual."

Ao resumir a intenção legislativa do Estatuto dos Funcionários, no particular, ali enxergando o propósito de "impedir a perpetuação de ilegalidade porventura ocorrida na decisão do inquérito" e, por isso, não admissível a simples alegação de injustiça mas necessária a apresentação de elementos novos capazes de, em novo processo, alterarem a decisão anterior, o insigne Dr. Adroaldo Mesquita da Costa proclamou, quando de sua marcante presença nesta Consultoria-Geral, que:

"A revisão do processo administrativo é medida de alta significação processual, tanto que, disciplinada em capítulo próprio,

especifica os princípios e declara seus propósitos" (Parecer nº H-419).

Bem assinalado que, em capítulo específico, o diploma estatutário deu pressuposto particularíssimo à revisão do processo disciplinar, tornando-a substancialmente inconfundível com o recurso ou iniciativa outra qualquer visante à só demonstração de injustiça da penalidade, sequer à discussão de seu embasamento legal, posto que inspirada na intolerabilidade de se perpetuar a iniqüidade contra o funcionário se fato novo, indisponível antes para o contraditório, vem a desautorizar a condenação, ou pelo menos a intensidade da pena, ou mesmo os termos de sua imposição.

As razões de proteger-se o Estado de ressarcimento quando o servidor punido retarda demasiado o pedido de prestação jurisdicional desvalem, certamente, na hipótese de superveniência de fatos ou circunstâncias que, "a qualquer tempo", inda após cinco anos da publicação, tornem certo o erro da administração, ou pelo menos duvidoso o acerto com que agiu ao punir.

A ser admitida repercussão do Decreto nº 20.910, de 1932, na excepcional hipótese da revisão, não deverá ser decerto, "senão em relação aos efeitos patrimoniais que prescrevem, mas não quanto à reabilitação", como ponderado por Themístocles Cavalcanti em seu *Direito e processo disciplinar* (1. ed. p. 213.4).

O saudoso Alberto Bonfim, que no Dasp dedicou tanto tempo de sua valiosa existência à elucidação do sentido mais verdadeiro das normas de nosso regime disciplinar, chefiando mesmo órgão só destinado a cuidar da matéria e que nesse mister deume o privilégio de o ter tido como mestre, mais do que como companheiro na antiga Divisão do Regime Jurídico do Pessoal, considerou em sua obra especializada *O processo administrativo* (7. ed. Freitas Bastos, 1963, p. 109 e segs.):

"4 — Imprescritibilidade da revisão de processos

Estabelece o art. 233 do Estatuto que 'a qualquer tempo' poderá ser requerida a revisão de processo administrativo de que haja resultado pena disciplinar. Ante os termos inequívocos desse dispositivo estatutário, dúvida não poderá haver de que a intenção do legislador dos funcionários foi a de evitar a prescrição de seus direitos à revisão de processos.

Aliás, ao estudioso técnico de administração do Dasp, que é o Dr. Paulo Poppe de Figueiredo, não escapou a observação, no seu *Estudo comparativo e comentado* do atual e do antigo Estatuto dos Funcionários (edição de 1953, p. 230), de que 'diz o artigo que a qualquer tempo, logo, não ocorre prescrição, poderá ser revisto o processo administrativo'.

Tudo indica que o vigente Estatuto, neste particular, quis seguir o mesmo princípio de imprescritibilidade previsto para a revisão criminal, pelo Código de Processo Penal (art. 622). É compreensível que em qualquer espécie de punição, seja na esfera penal, seja na administrativa, não se pode negar o aspecto moral da sanção. Não poucas vezes a crônica forense tem registrado o erro de pessoa nas condenações criminais, erros esses que em alguns casos só são descobertos muitos anos após a extinção da pena ou mesmo depois da morte do réu. Por isso, naturalmente, foi prevista a revisão criminal até pelos herdeiros do condenado (art. 623).

O Estatuto igualmente previu a revisão de processo administrativo pelas pessoas constantes do assentamento individual do funcionário punido, quando este haja falecido ou desaparecido (art. 233, parágrafo único). Ora se fosse prescritível o direito de pedir revisão de processos administrativos, inegavelmente a purificação da mácula moral com a reparação de punições de pseudofaltas (ou erroneamente tidas por praticadas por determinado funcionário) não se poderia operar e haveria a quebra do referido princípio penalístico, perfeitamente aplicável às faltas disciplinares, grande parte das quais está também prevista na lei como crimes contra a administração pública (arts. 195 e 207 do Estatuto c/c arts. 312 a 326 do Código Penal).

Estas considerações seriam perfeitamente dispensáveis, tal a clareza de que se revestem os dispositivos estatutários sobre a imprescritibilidade da revisão. Todavia, na intenção de bem orientar os informantes e julgadores de processos administrativos, num sentido correto de eqüidistância entre o convencionalmente chamado 'interesse da administração' (nem sempre invocado com propriedade) e as justas reclamações dos funcionários porventura injustiçados, este trabalho não poderia deixar de abordar o assunto, que, aliás, foi tratado restritivamente por um dos ilustres consultores jurídicos interinos do Dasp e por um não menos ilustre consultor-geral da República.

Os dois eminentes juristas consideraram qüinqüenalmente prescritível o direito de requerer revisão de processos administrativos (*Revista do Serviço Público*, set. 1953, p. 80, e Parecer nº 412-T, in *Diário Oficial*, I, de 14 de junho de 1954, p. 10.588), invocando ambos o princípio geral da prescrição qüinqüenal nas esferas administrativa e judiciária.

Com o devido acatamento ao notável cabedal de conhecimentos jurídicos dos dois mestres de direito administrativo, que são o Dr. Caio Tácito e o Dr. Carlos Medeiros, estes modestos comentários consideram inaceitável a limitação, a cinco anos, da oportunidade para os interessados requererem a revisão de processos administrativos, contra o sentido incontroverso da expressão 'a qualquer tempo'.

Com efeito, a prescrição geral estabelecida por ato do Executivo (Decreto nº... 20.910, de 6 de janeiro de 1932, art. 1º), mesmo apoiado este no Código Civil (art. 178, § 10, IV), que é lei ordinária, não poderia prevalecer contra uma regra de exceção prevista em outra lei ordinária posterior (art. 233 do Estatuto), sob pena de quebra do princípio estabelecido na lei de Introdução ao próprio Código Civil (art. 2º, § 1º): 'a lei posterior revoga a anterior (...) quando seja com ela incompatível (...)' E é evidente a incompatibilidade entre as expressões 'prescrevem em cinco anos' (anterior) e 'a qualquer tempo' (posterior). Por outro lado, é princípio geral de direito que a lei não contém palavras inúteis; seria considerar inútil a expressão estatutária referida interpretar no conceito prescricional a revisão de processos administrativos.

Somente se fosse constitucional a regra da prescrição qüinqüenal é que o Estatuto não poderia prevalecer nesse particular, dentro do princípio da hierarquia das leis (Pirâmide de Kelsen), mas, mesmo assim, a declaração de inconstitucionalidade de lei ordinária seria tarefa do poder judiciário e não dos intérpretes do poder executivo. Todavia, a Carta Magna é omissa sobre prescrição.

Além do mais, como foi dito linhas atrás, dificilmente se poderia dissociar o fundamento da imprescritibilidade da revisão de processos administrativos do princípio da revisão criminal até de processos findos (após a extinção da pena) em face do caráter moral da condenação, conforme preceitua o art. 622 do Código de Processo Penal.

Alinhavando estes modestos comentários, o autor expressa a esperança de que os dois ilustres cultores do direito administrativo, clarividentes como são, não vejam neste capítulo senão um desejo de contribuição sincera à correta aplicação do direito, sem o menor desapreço à vasta cultura de ambos, que tanto admiro e respeito, os quais, naturalmente, na devida oportunidade, não se melindrarão, dada a superioridade de seus caracteres, em rever os conceitos que emitiram sobre a prescritibilidade da revisão de processos administrativos.

Aliás, Antônio Gonçalves de Oliveira, quando consultor-geral da República, situou o problema no justo lugar. Ensina ele que o prazo qüinqüenal para prescrição do direito à revisão de processo administrativo se conta a partir da data do fato que justifica o pedido (Parecer nº 244-Z. in *DO* de 21.5.57, p. 12.582). Com efeito, se o funcionário é demitido, por exemplo, por erro de pessoa e, mais tarde, é descoberto o verdadeiro autor do delito funcional, cabe-lhe, a partir do conhecimento desse fato,

durante cinco anos, o direito de pleitear a revisão do processo, para lhe ser proclamada a inocência. Cumpre acrescentar que a revisão de processo administrativo, como a criminal, só tem cabimento em face de fatos que não foram apreciados na fase processual primitiva. Argumentar com os mesmos fatos já conhecidos e analisados não é objetivo da revisão de processo. Cabe indeferimento liminar do pedido quando fatos ou circunstâncias novas não forem mencionados. É evidente que esses fatos ou circunstâncias, capazes de modificar inteiramente o julgamento do processo, podem surgir 'em qualquer tempo', e não apenas dentro de cinco anos após a demissão do funcionário."

Tão jurídica e judiciosa essa interpretação, mereceu incluir-se, com referência nominal do autor, entre os fundamentos do voto proferido pelo sempre lembrado Ministro Barros Monteiro e acolhido à unanimidade pela colenda Primeira Turma do egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento, a 23.10.69 do RE nº 67.468-PR (*RTJ, 53*:188-91).

Mencionado na dissertação de Alberto Bomfim, o Parecer nº 244-Z emitido em 1957 pelo então consultor-geral da República, o insigne Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira, aceitou como regra geral a prescrição em cinco anos do direito de pleitear revisão do processo administrativo, mas ressalvou, bem examinado, que na excepcionalidade do pressuposto do art. 233 do Estatuto dos Funcionários o prazo prescricional cabe admitir-se fluente a contar do surgimento do elemento probante novo que justifique a revisão.

Essa a orientação que tenho por mais recomendável, pois em consonância com os princípios basilares do nosso ordenamento jurídico, sem temerário desencontro com a letra da lei e dizendo à consciência da administração, que não deve e não pode suportar o risco de, eventualmente, perenizar-se erro corrigível pela via revisional.

No caso, fundou-se o ato demissório nos itens VI e VIII do art. 207 da Lei nº 1.711, de 1952, importando ter como praticados pelo funcionário "aplicação irregular de dinheiros públicos" e "lesão aos cofres públicos": dois ilícitos distintos, no elenco dos puníveis com a demissão.

A materialidade de pelo menos um deles — lesão aos cofres públicos — terá vindo a ser negada conclusivamente pela egrégia Corte de Contas da União ao termo de apuração minuciosa dos fatos da gestão financeira do Inan quando por ela responsável o requerente.

Considera o Dasp impróprio aceitar-se alegação tal para os fins da revisão pleiteada, eis que a teor de sua Formulação nº 145,

"A aprovação das contas pela Corte específica não faz coisa julgada oponível na esfera disciplinar"

e diz que a competência constitucional do TCU não reveste suas decisões do caráter jurisdicional de sorte a se sobreporem aos julgamentos da administração em matéria disciplinar.

Se é certo que o poder do Tribunal de Contas não se iguala ao dos órgãos do Judiciário, logo não estar compelida a administração a nulificar sanções disciplinares pela só decisão daquela Corte, certo não é, porém, tendo-se presente a finalidade daquele alto órgão na estrutura dos poderes da União, possam reputar-se de nenhuma repercussão nos processos disciplinares os seus julgamentos comportando avaliação autorizada dos atos dos administradores em função das leis e regulamentos, segundo suas atribuições fixadas na Carta Magna.

E tal repercussão, para justificar a revisão de processo administrativo, não se vê recusada mesmo pelo Dasp no parecer que serviu de referência à aludida Formulação nº 145 (Processo nº 4.363/69), eis que ali se concluiu pelo cabimento da instauração de processo revisional.

Igual providência se afigura adequada na espécie *sub examen*, ante a possibilidade de o cotejo das razões de decidir do egrégio Tribunal de Contas com os elementos do processo administrativo que gerou a de-

missão do requerente modificar, ainda que parcialmente, os fundamentos integrantes daquela medida disciplinar.

No processo de revisão, esse trabalho incumbirá, de acordo com o art. 235 e seu parágrafo, do Estatuto dos Funcionários, a comissão designada no âmbito do Ministério da Saúde, ao qual devem ser encaminhados estes autos.

Sub censura.

Brasília, 22 de junho de 1984. *Paulo Cesar Cataldo,* Consultor-Geral da República.