CARLOS ALBERTO MARCHI DEQUEIROZ

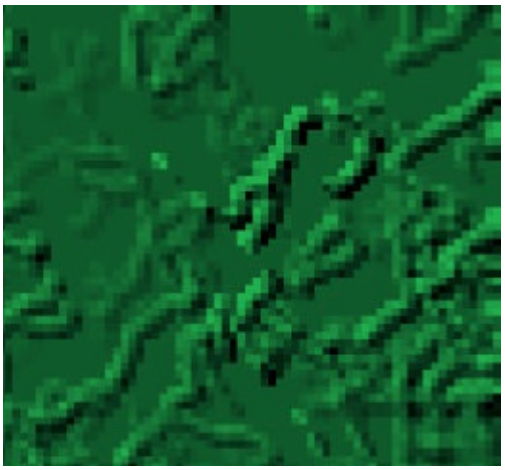
O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

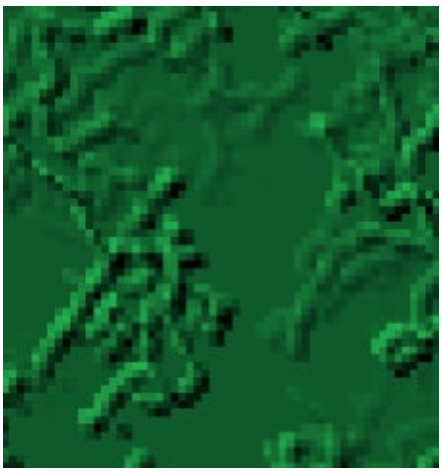
Como suscitá-lo no regime jurídico dos servidores públicos civis da união (Lein°8.112/90) e nos estatutos dos funcionários públicos civis dos estados, municípios, polícia federal e polícias civis do sestados

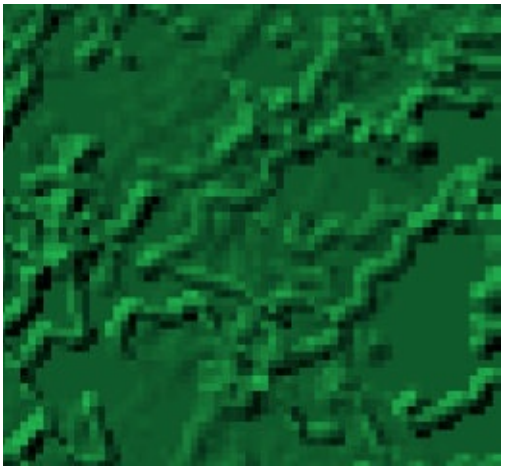


IGLU
EDITORA

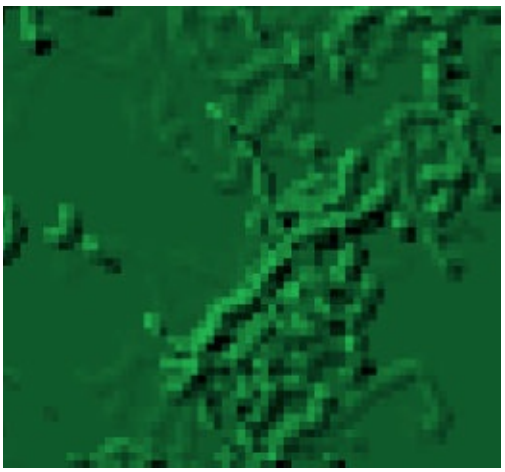












CARLOS ALBERTO MARCHIDEQUEIROZ

O

SOBRESTAMENTO DO

PROCESSO

ADMINISTRATIVO

DISCIPLINAR

Como suscitá-lo no regime jurídico dos servidores públicos civis da união

(Leinº8.112/90) e nos estatutos dos

funcionários públicos civis dos estados, municípios, polícia federal e

polícias civis do sestados

IGLU

EDITORA

Carlos Alberto Marchi de Queiroz , bacharel em Direito pela Universidade Católica de Campinas, hoje Pontifícia, tem cursos de mestrado e de doutorado pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Penal pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, é professor titular da Faculdade de Direito da UNISA, ex-professor titular da Faculdade de Direito da Unicid e ex-professor titular da Faculdade de Direito de Guarulhos, pertencente às Faculdades Integradas. É delegado de Polícia em São Paulo e professor, por concurso, de Inquérito Policial na Academia de Polícia de São Paulo, onde, em 1991, teve assento na Congregação, como dirigente da Unidade de Polícia Administrativa. É Oficial da Reserva do Exército, da Arma de Infantaria, tendo sido convocado para o serviço ativo nos anos de 1965, 1966 e 1967. É membro ativo da IACP - -

International Association of

Chiefs of

Police. Advogado militante, de 1968 a 1976, participou como membro do Grupo de Trabalho instituído "conjuntamente pelas Secretarias da Justiça e da Defesa da Cidadania e da Segurança Pública, em julho de 1991, na elaboração .da programação da disciplina "Direito da Cidadania", inse-rida no currículo das Escolas de Polícia do Estado. Tem especialização em

combate

ao narcotráfico pela National Police Agency do Japão, em 1988. No primeiro semestre de 1991, freqüentou curso similar, sobre entorpecentes, na Escola Paulista da Magis-tratura, em São Paulo. Em outubro de 1993

participou, como representante da Polícia Civil de São Paulo, do 100º Congresso da IACP, em Saint Louis, Missouri, EUA. Em novembro de 1995 foi selecionado pela Royal Canadian Mounted Police-Gendar-merie Royale du Canadas para o Foransic Interviewing Course do Canadian Police College, em Ottawa. É colaborador dos jornais O *Estado de S. Paulo*, *Tribuna do Direito*, do *Boletim do IBCCrim*, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, e da *Revista dos Tribunais.* É conferencista e tradutor. Tem o Curso Superior de Polícia da Academia de Polícia de São Paulo. É

titular da cadeira n ° 11 da Academia de Ciências, Letras e Artes dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo.

O SOBRESTAMENTO

DO

PROCESSO ADMINISTRATIVO

DISCIPLINAR

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

O SOBRESTAMENTO

DO

PROCESSO ADMINISTRATIVO

DISCIPLINAR

SÃO PAULO

1998

© Copyright by Carlos Alberto Marchi de Queiroz

© Copyright © 1998 by Iglu Editora Ltda.

Editor responsável:

Julio Igliori

Supervisão:

Carlos Alberto Marchi de Queiroz

Revisão:

Carlos Alberto Marchi de Queiroz

Composição:

Real Produções Gráficas Ltda.

Capa:

Osmar das Neves

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil) Queiroz, Carlos Alberto Marchi de, 1943-O sobrestamento do processo administrativo disciplinar / Carlos Alberto Marchi de Queiroz. -- São Paulo : Iglu, 1998.

Bibliografia.

1. Processo administrativo disciplinar – Brasil 2. Sobrestamento I. Título.

98-0240

CDU–347.919.8:35(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Sobrestamento : Processo administrativo disciplinar 347.919.8:35(81)

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, mecânico, inclusive por processo xerográfico, sem permissão expressa do Editor (Lei nº 5.988, de 14.12.73).

Todos os direitos reservados à

IGLU EDITORA LTDA.

Rua Duílio, 386 – Lapa

05043-020 – São Paulo-SP

Tel: (011) 3873-0227

Oferecimento

À

Dra. Isadora Villa de Queiroz,

minha filha,

por ocasião de sua formatura

em Direito.

Homenagem

A

José René Motta,

Antonio Carlos de Castro Machado,

Luiz Lassere Gomes e

Fernando Miranda Vilhena,

cultas autoridades policiais civis paulistas que, nos anos de 1975, 1985, 1986 e 1995,

tiveram a coragem jurídica de sustentar o instituto do sobrestamento perante o Egrégio Conselho da Polícia Civil.

“Fazei o firme propósito

de não planejar com antecedência

a própria defesa;

porque eu vos darei

palavras tão acertadas,

que nenhum dos inimigos

vos poderá resistir ou

rebater”.

(Lucas 21, 14-15)

Reconhecimento

Agradeço a inestimável cooperação

do Dr. Euro Bento Maciel,

ao longo de toda a pesquisa.

Igualmente aos escrivães da Polícia Civil, Glaucus Vinícius da Silva, hoje delegado, e Valéria Aparecida da Silva,

que tanto me auxiliaram,

fora do expediente.

PREFÁCIO

Honrou-me sobremaneira o convite formulado pelo colega e amigo CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ, para que fizesse a apresentação deste seu

mais recente trabalho.

Assunto de fecundo interesse, o polêmico tema do sobrestamento do processo administrativo disciplinar recebeu do professor MARCHI DE QUEIROZ aguda e aprofundada pesquisa resultante nesta magistral monografia.

O livro é de indiscutível oportunidade, de vez que conquanto dissintam alguns operadores do direito administrativo disciplinar de sua aplicabilidade obrigatória em certa hipótese, a suspensão da persecução contraditória disciplinar possui nítido caráter de garantia constitucional quando a infração administrativa imputada ao funcionário ou servidor público não encontra descrição no estatuto funcional, sendo prevista na lei penal como crime. (V. art. 5º, LIII, LIV, LV e LVII, da CF).

Com apoio na melhor doutrina administrativista, CARLOS

ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ, autor de escol que já vem mar-cando indelevelmente sua presença no universo jurídico, como Delegado de Polícia, escritor e professor universitário, brinda com sua obra não só aos especialistas na matéria, mas indistintamente a todos aqueles que se dedicam ao labor do Direito.

São Paulo, 24 de junho de 1996

FERNANDO MIRANDA VILHENA

Delegado de Polícia de Classe Especial Diretor do DENARC

“Não basta ver o mar. É preciso atravessá-lo”.

(Provérbio árabe)

NOTA DO AUTOR

No campo do Direito Administrativo brasileiro, o instituto do sobrestamento está entre aqueles assuntos que mais suscitam dúvidas e controvérsias entre os especialistas em processo administrativo disciplinar.

A absoluta inexistência de títulos bibliográficos densos, que analisem a existência, inequívoca, desse instituto dentro da processualística disciplinar,

levou-nos a tentar a difícil tra-vessia desse tema oceânico.

Por isso, durante o desenvolvimento deste trabalho, procuramos demonstrar que o due process of law não se reduz, unicamente, às possibilidades legisladas, mas, também, aos permissivos decorrentes de formulações e de despachos normativos.

Durante a elaboração das etapas que compõem a primeira parte desta empresa, tentamos demonstrar o progresso do sobrestamento, a partir de 1943, principalmente através da pregação inicial de Nélson Hungria, ao final da Segunda Guerra Mundial.

Outrossim, trouxemos a lume a vigorosa doutrina, a cora-josa jurisprudência e as edificantes decisões do Governo do Estado de São Paulo, através da proficiência de sua Consultoria Jurídica, adida à Secretaria da Segurança Pública, e, identicamente, da operosidade da Assessoria Jurídica do Governo, sem nos esquecermos, é certo, dos preciosos casos julgados pelo Conselho da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

Opomo-nos àqueles colegas, delegados de Polícia, que, fiéis à frieza e à dureza da lei, recusam-se a recepcionar o instituto do sobrestamento, recalcitrando frente à demonstração científica da sua inteira procedência enquanto ato político de exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo, federal, estadual ou municipal.

A aridez bibliográfica sobre tão importante questão procedimental torna difícil o acesso dos cultores do Direito à concepção trazida da Alemanha, prejudicando, sobremaneira, os acusados em processos administrativos disciplinares, às vezes absolvidos pelo Poder Judiciário e, inapelavelmente, conde-nados pela Administração pública, sem qualquer residuum...

Ao escrevermos esta pesquisa, com a indispensável colaboração do amigo e colega, Dr. João Jorge Guerra Cortez, que resgatou, do pó dos arquivos da Polícia Civil, todos os proto-colados mencionados neste livro, procuramos, passo a passo, estudar os diversos aspectos do sobrestamento, trazendo à tona, penosa e sistematicamente, suas fontes, através de freqüentes notas de rodapé, reveladoras de rico repositório doutrinário, jurisprudencial e administrativo, sepultado vivo por anos e anos de autoritarismo.

Não nos esquecemos, por igual, de inserir no corpo deste estudo, ainda que em anexo, modelos vários de distintas situa-

ções direcionadas à provocação do sobrestamento por parte dos acusados.

Por derradeiro, acreditamos, sinceramente, que este livro poderá servir de eficiente instrumento a ser utilizado por autoridades processantes, defensores, acusados, procuradores, julgadores e cultores do Direito, em geral.

Campinas, janeiro de 1998.

O Autor

ÍNDICE

1. Considerações iniciais acerca do sobrestamento .....

17

2. Sobrestamento e sua natureza jurídica .....

23

3. Fundamento legal do sobrestamento .....

29

4. Aspectos doutrinários do sobrestamento .....

35

5. Aspectos jurisprudenciais do sobrestamento .....

41

6. Aspectos administrativo-disciplinares do sobrestamento .....

47

7. Evolução histórica do sobrestamento no Direito Administrativo brasileiro

.....

53

8. Suscitação do sobrestamento .....

59

9. Competência exclusiva para o sobrestamento .....

67

10. Considerações finais sobre o sobrestamento .....

71

Anexo I

11. Modelos e precedentes .....

79

Anexo II

12. Bases legais 123

Anexo III

13. Sumário 151

14. Bibliografia 155

Capítulo I

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

ACERCA DO SOBRESTAMENTO

SUMÁRIO: 1 – Generalidades introdutórias. 2 – Cabimento do sobrestamento. 3 – Separação relativa. 4 – Prega-

ção de Heleno Cláudio Fragoso. 5 – Procedimento incidente.

1. Generalidades introdutórias

Muito embora consagrado o princípio da independência das instâncias administrativa e penal, em razão da diversidade de bens tutelados, doutrinadores liberais do Direito Administrativo nacional recomendam, quando exista íntima relação entre os fatos apurados em ambas esferas, o sobrestamento do processo administrativo disciplinar, até o advento do decisum criminal.

Aliás, o pioneiro da tese, no Brasil, foi o inesquecível Ministro Nélson Hungria, estribado, não na doutrina nacional, como pensam alguns poucos, mas no Direito Administrativo alemão, antigo,1 embora reconhecendo a autonomia do poder disciplinar em relação à esfera penal2.

1. Nélson Hungria, “Novas Questões Judiciais Penais”, Editora Nacional de Direito Ltda., Rio de Janeiro, 1945, pág. 268.

2. Nélson Hungria, “Ilícito Administrativo e Ilícito Penal”, Revista de Direito Administrativo, vol. 1/24, págs. 24/31.

O sobrestamento do processo administrativo disciplinar, ainda que combatido com veemência por ilustres autoridades policiais civis paulistas3, enseja o conhecimento de provas e da sentença penal que, efetivamente, constituirão, no futuro, elementos de maior segurança para a decisão administrativa, muito embora o aguardo da decisão judicial não seja obrigató-

rio, e nem costumeiramente feito no seio da Administração policial civil paulista.

2. Cabimento do sobrestamento

Por outro viés, nada impede, também, que se aguarde o desfecho da ação penal, cujo julgamento poderá repercutir, favorável ou negativamente, no processo administrativo disciplinar, não obstante a consagrada independência das

instâncias, muito embora, em certas circunstâncias, a sentença penal transitada em julgado acarrete conseqüências inexoráveis no campo disciplinar.

A propósito, o sobrestamento do processo administrativo disciplinar é inteiramente cabível enquanto se aguarda a decisão definitiva do Poder Judiciário4, em se tratando de falta também prevista na Lei Penal, no capítulo dos crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral, possibilitando uma apuração mais justa dos ilícitos imputados ao acusado no processo administrativo propriamente dito.

Não queremos, de modo algum, contrariar a opinião de Amílcar de Araújo Falcão, em parecer publicado na Revista de Direito Administrativo, ao demonstrar que "direito disciplinar e penal são coisas inteiramente diversas e dominadas por prin-3. Manoel Rafael Aranha Peixe, Parecer nº 5/87 do Processo DGP-SSP-8.975/78, fls. 4.

4. Antonio Carlos de Castro Machado, Parecer nº 16/85 do Processo DGP-SSP-8.975/78, fls. 3. Vide págs. 90/92 deste livro.

cípios e técnicas diferentes, quer pelo seu fundamento, quer pela sua natureza, quer pelo seu objetivo e finalidade"5.

3. Separação relativa

Todavia, ainda que pacífica a tese da independência entre a repressão disciplinar e a penal, Carlos Schmidt de Barros Júnior, com a habitual proficiência, assevera que "essa separação não é completa, radical"6.

Dentro desse contexto, convém trazer à colação trecho de acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, pela sua 4ª Câmara Cível, verbis: "De outro lado, muito embora assente a tese da independência das chamadas instâncias penal e administrativa, a regra comporta restrições (Revista dos Tribunais, vol. 265/566; Revista de Direito Administrativo, vol.

41/168). Não pode ser compreensiva de modo a permitir que haja contradição nos diversos pronunciamentos, sempre com evidente desprestígio para um dos poderes do Estado (Cf. Estudo de Aníbal de Mello Couto, Revista de Direito Administrativo, vol. 37/510). Assim, as conclusões do processo administrativo só poderão subsistir na medida em que não tiverem sido contrariadas pela decisão judicial, justamente, por este motivo, é que tudo aconselha que a Administração, sempre que se trate de faltas, que também constituam crimes, suste o inquérito até que se verifique o pronunciamento final da Justiça”7.

Como se verifica, o instituto do sobrestamento do processo administrativo disciplinar é inteiramente recomendável quando os indícios de autoria obtidos no transcurso da apura-

ção não se revistam de clareza solar tendente à condenação.

5. Amílcar de Araújo Falcão, Parecer publicado na Revista de Direito Administrativo, vol. 48/531 e seguintes.

6. Carlos Schmidt de Barros Júnior, “Do Poder Disciplinar na Administração Pública”, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1972, pág. 194.

7. Revista de Direito Administrativo, vol. 57/203-205.

4. Pregação de Heleno Cláudio Fragoso

Heleno Cláudio Fragoso, a propósito, doutrina: “Nenhuma pena pode ser aplicada sem a mais completa certeza da falta. A pena, disciplinar ou criminal, atinge a dignidade, a honra e a estima da pessoa, ferindo-a gravemente no plano moral, além de representar a perda de bens ou interesses materiais. Por isso mesmo, como diz Jean Patarin (La Théorie des Preuves en Droit Pénal, no volume, Quelques Aspects de 1’Autonomie du Droit Pénal, 1956, II), “la recherche d’une certitude parfaite se révele une exigence particulièrement impérieuse du droit pénal...”.

E, arremata, logo mais: “É o princípio que vigora no direito anglo-americano,

incluído entre as regras do devido processo legal (due process of law). Não se pode aplicar a pena sem que a prova exclua qualquer dúvida razoável (any reasonable doubt). Aqui não basta estabelecer uma alta probabilidade (it is not sufficient to establish a probability, even a strong one): é necessá-

rio que o fato fique demonstrado de modo a conduzir à certeza moral que convença ao entendimento, satisfaça a razão e dirija o raciocínio, sem qualquer possibilidade de dúvida (Cf.

Kenny's Outlines of Criminal Law, 1958, 480)"8.

5. Procedimento incidente

Conseqüentemente, o sobrestamento do processo administrativo disciplinar é verdadeiro procedimento incidente, tendente a aguardar a decisão criminal e que, no Estado de São Paulo, compete, com exclusividade, ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do item 4 do Despacho Normativo de 12 de junho de 1979, publicado no DOE do dia seguinte, mas cuja 8. Heleno Cláudio Fragoso, "Jurisprudência Criminal", Editora José Bushatsky, 3ª edição, vol. II, 1979, págs. 807/808.

essência vem do DASP, onde, desde 1943, predomina o entendimento segundo o qual a autoridade administrativa, nos casos de crimes funcionais, deve aguardar a decisão criminal.

Curiosamente, a título de mera notícia histórica, informa o eminente Professor Egberto Maia Luz que, em São Paulo, em certa quadra deste século, "subsistiu um decreto, com for-

ça de lei, que mandava reconhecer no Direito Administrativo Disciplinar a decisão do juízo criminal"9, mas que referido

"diploma caiu pela própria inconsistência"10.

Como veremos, logo mais, o sobrestamento é mera paralisação do processo

administrativo disciplinar, nunca solução definitiva de mérito.

Apesar de sua pouca, ou rara, utilização, o instituto é plenamente aceito pela Teoria Geral do Processo, tanto que o parágrafo único do art. 64 do CPP admite sua utilização no processo penal.

9. Egberto Maia Luz, “Direito Administrativo Disciplinar” (Teoria e Prática), Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição revista e atualizada, pág. 101.

10. Egberto Maia Luz, op. cit., pág. 101.

Capítulo II

SOBRESTAMENTO

E SUA NATUREZA JURÍDICA

SUMÁRIO: 1 – Procedência do sobrestamento. 2 – Diligências adotadas. 3 – Pertinência do sobrestamento. 4 – Provimento e desprovimento. 5 – Exemplificação incidental.

6 – Natureza jurídica.

1. Procedência do sobrestamento

Conceituando o instituto do sobrestamento, o eminente Egberto Maia Luz assim se expressa: “O sobrestamento é verdadeira suspensão dos atos processuais, significando, nada mais, nada menos, que a verdadeira paralisação do processo que, por esse meio, perde sua natural dinâmica, passando à situação estática momentânea”11.

Logo adiante, o notável especialista, magistralmente, esclarece: “Embora ele possa surgir em ambos os processos, isto é, no comum e também no disciplinar, neste último apresenta-se com o caráter de verdadeira excepcionalidade. Ele é procedente, é correto, embora sendo pouco usual.” E continua: “Há, na oportunidade de ser adotado o sobrestamento do processo administrativo disciplinar, de ser res-guardada a máxima cautela, em primeiro lugar para se aquilatar, realmente, da vantagem jurídica, máxime a concernente 11. Egberto Maia Luz, op. cit., pág. 240.

à prova, depois para ser evitada a procrastinação do processo e, finalmente, se eventualmente, não venha a concorrer para a prescrição.”

E conclui: “É procedente o sobrestamento do processo disciplinar.

“Medidas existem, em inúmeros casos, que podem evitar, sem qualquer prejuízo para a feitura da prova, o sobrestamento do processo.”

2. Diligências adotadas

Prossegue: “A diligência visando ao esclarecimento de fato ou positivação de ato é uma delas. Outras, significando o suprimento da matéria atinente à justificativa para o sobrestamento, poderão ser adotadas.”

Buscando ilustrar a justificativa do sobrestamento, recorda determinado processo administrativo disciplinar que diri-giu, no qual figuravam vários indiciados e entre estes, uma pessoa que fora estagiária na Secretaria, ao tempo dos fatos incriminatórios, e cuja responsabilidade pela co-participação era evidente e iniludível. Esclarece, então, que essa ex-estagiária, como indiciada, já fazendo parte do serviço público, impetrou mandado de segurança para obter o trancamento da ação administrativa disciplinar não apenas excluindo-a mas, com espectro mais amplo, alcançando o mérito, para atin-gir os demais indiciados, justificando amplamente o sobrestamento.

“Em nada adiantaria sobrestar o feito em relação a essa indiciada, prosseguindo quanto aos demais, porque, embora com a necessária restituição dos prazos para ela, se perdesse a ordem judicial, a prova estaria seriamente comprometida e, outra razão mais elevada para influir, como realmente influiu na fundamentação do despacho de sobrestamento, foi o méri-to, que, também, havia sido levado à consideração do Judiciá-

rio”, esclarece, com oportunidade.

3. Pertinência do sobrestamento

Ensina, a propósito, o renomado mestre que “a figura do sobrestamento é pertinente tanto para o processo administrativo comum quanto para o disciplinar, porém, neste, deve ser considerado com acuidade jurídica, para se aquilatar da sua efetiva conveniência, que deverá, implicitamente, decorrer da preservação dos fatores processuais apontados.” E prossegue: “Por ser importante quanto aos seus efeitos e por ser excepcional quanto à sua ocorrência é que esta medida processual denominada sobrestamento, ao ser adotada, deve ser objeto de despacho do Presidente da Comissão Processante, devidamente fundamentado, inclusive demonstrando os reflexos jurídicos e legais que o caso concreto sub examine por certo pode ensejar. Pela própria essência do instituto jurídico do sobrestamento processual, emerge a dualidade de sua existência em verdadeira oponência: normalidade e, às vezes até bastante aconselhável, quando procedido nos autos disciplinares.” E finaliza: “Esta é a razão pela qual, insistimos, o despacho que o admitir deve sempre ser fundamentado na hipótese de tratar-se de processo administrativo disciplinar, enquanto poderá ser simples, isto é, sem muita profundidade jurídica, o despacho que o ordenar em relação ao processo administrativo comum”12.

4. Provimento e desprovimento

No mesmo sentido é a observação de José Armando da Costa, nestes tópicos: “Se a falta imputada ao acusado consistir no cometimento de um dos crimes contra a Administração Pública (Estatuto, art. 207, I)*, a repressão disciplinar somente 12. Egberto Maia Luz, op. cit., págs. 248/249.

* Atual art. 132, I, da Lei nº 8.112/90.

poderá ser posta em prática depois da prolação da sentença penal condenatória.

“Despercebendo essa questão e mandando instaurar processo disciplinar para apurar essas infrações, terá a autoridade hierárquica agido em desacordo com o

direito e com a orientação normativa do DASP (Formulação nº 128). Nesse caso, isto é, uma vez instaurado o processo, deverá a comissão encarregada, em expediente fundamentado, levantar o incidente de sobrestamento do processo.

“Provido o incidente, será o processo suspenso até que sobrevenha o decisório criminal.

“Na alternativa reversa, deverá o processo seguir normalmente todas as suas fases.

“Advirta-se que, nesses casos, a sentença penal, quer seja condenatória ou absolutória, faz coisa julgada na instância disciplinar”13.

O ilustre autor, ao estudar os procedimentos incidentes, no capítulo V de sua consagrada obra, doutrina, explicitamente: “Na constância do processo disciplinar, podem surgir vários incidentes que exigem a tomada de providências por parte dos membros da comissão e da autoridade instauradora. Tais providências se concretizam nos expedientes a que chamamos de ‘procedimentos incidentes’.

“Essas ocorrências incidentais, que se verificam de modo eventual, podem pôr fim ao processo, suspender o seu curso ou apenas implicar a realização de diligências que não afetem o seu normal andamento.

“Via de regra, os procedimentos incidentes podem ser dinamizados em qualquer fase do processo.”14

A propósito, assinala o acatado publicista ao classificar os procedimentos incidentes cabíveis no curso do processo administrativo disciplinar: “Conforme provoque a extinção do 13. José Armando da Costa, “Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar”, Editora Saraiva, São Paulo, 1984, págs. 120/121.

14. José Armando da Costa, op. cit., pág. 116.

processo, a suspensão do seu curso ou apenas determine a tomada de providências que não influam na marcha processual, os incidentes procedimentais classificam-se, respectivamente, em peremptórios, dilatórios e neutros.” 5. Exemplificação incidental

“São exemplos de incidentes peremptórios – que põem fim ao processo – a preliminar de prescrição e a argüição de excludente de falta disciplinar.

“Na classe dos dilatórios – que provocam a suspensão do processo – incluímos os casos de sobrestamento para aguardar o julgamento criminal.

“Pertencem ao grupo dos neutros – que não produzem nenhum dos efeitos acima referidos os incidentes de substitui-

ção de membro da comissão, de solicitação de abertura de inquérito policial e de condução coercitiva de testemunhas.”15.

E, concluindo sua notável lição, deduz, com clareza solar, os principais incidentes que poderão acontecer no curso da instrução do processo administrativo disciplinar, obedientes ao due process of law, a saber:

1) preliminar de prescrição;

2) argüição excludente de falta disciplinar; 3) reconhecimento de exclusão de autoria; 4) suspeita ou alegação de insanidade mental do acusado; 5) sobrestamento do processo para aguardar o decisório criminal;*

6) substituição de membro da comissão; 7) nomeação de defensor dativo;

8) solicitação de abertura de inquérito policial; e 9) condução coercitiva de testemunhas.16.

15. José Armando da Costa, op. cit., pág. 116.

16. José Armando da Costa, op. cit., pág. 117.

* Grifos nossos.

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

6. Natureza jurídica

Enfim, o sobrestamento do processo administrativo disciplinar é procedimento incidental meramente dilatório que objetiva aguardar decisão criminal, de caráter absolutório ou condenatório, contra o processado administrativamente, cuja natureza jurídica reveste-se de contornos inafastáveis de ato administrativo discricionário, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo federal, estadual ou municipal, fundado em pareceres das respectivas consultorias jurídicas, formulações, orientações normativas, despachos normativos ou instrumentos equivalentes.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

29

Capítulo III

FUNDAMENTO LEGAL

DO SOBRESTAMENTO

SUMÁRIO: 1 – Despacho normativo. 2 – Formulações federais. 3 – Atual entendimento. 4 – Fundamento legal.

1. Despacho normativo

No Estado de São Paulo, o sobrestamento disciplinar apóia-se em despacho normativo. Na esfera federal, o instituto encontra suporte em pareceres da Consultoria Geral da República e nas formulações do DASP.

Para esclarecer, em parte, o quadro acima desenhado, vem a calhar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro que, doutrinando sobre o despacho esclarece que trata-se de “ato administrativo que contém decisão das autoridades administrativas sobre assunto de interesse individual ou coletivo submetido à sua apreciação”17.

A seguir, a scholar observa que, quando “por meio de despacho, é aprovado

parecer proferido por órgão técnico sobre assunto de interesse, ele é chamado despacho normativo (grifo da autora), porque se tornará obrigatório para toda a Administração. Na realidade, esse despacho não cria direito novo, mas apenas estende a todos os que estão na mesma 17. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "Direito Administrativo", Atlas, São Paulo, 5ª edição, 1995, pág. 193.

situação a solução adotada para determinado caso concreto, diante do direito positivo"18.

Tenha-se à vista, identicamente, a lição de Hely Lopes Meirelles, com o apoio de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, de que despacho normativo "é aquele que, embora proferido em caso individual, a autoridade competente determina que se aplique aos casos idênticos, passando a vigorar como norma interna da Administração, para as situações análogas subseqüentes"19.

2. Formulações federais

José Armando da Costa observa, sob o prisma federal, que os "pareceres oferecidos pelo Consultor-Geral da República e devidamente aprovados pelo Chefe Supremo da Administra-

ção Federal constituem orientação de obrigatório acolhimento por parte de todos os órgãos que compõem a Administração da União"20.

E explicita, a seguir: "Nesse tocante, já pacificou o DASP

que a inobservância desses pareceres pode ensejar a exonera-

ção dos responsáveis ad nutum, ou, sendo estáveis, a instauração de processo disciplinar (Formulação nº 219)"21.

O mesmo autor, a seguir, aponta as características marcan-tes do DASP, nos seguintes termos: "O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) é órgão de assessoramen-to direto do Presidente da República. Como entidade

central do sistema de pessoal civil da União, o DASP é o responsável pela orientação, coordenação, controle, estudo e supervisão de 18. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, op. cit., pág. 193.

19. Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, Malheiros Editores, São Paulo, 18ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, pág. 168.

20. José Armando da Costa, op. cit., pág. 13.

21. José Armando da Costa, op. cit., pág. 13.

todo o funcionalismo civil da Administração Federal. Daí por que as formulações elaboradas por esse Departamento têm, consoante o art. 116, III, do Decreto-lei nº 200/67, caráter de orientação normativa obrigatória para todas as repartições federais.

As formulações daspianas constituem, por conseguinte, importante fonte de Direito Processual Disciplinar Federal.”22

3. Atual entendimento

Diante desse quadro, esclareça-se que no dia 12 de junho de 1979, o Secretário de Estado, Chefe da Casa Civil, manifestou-se em relação ao Governador do Estado, nos seguintes termos: “Acolhendo representação da Subchefia de Assistência Técnica da Casa Civil, acrescida das manifestações da Assessoria Jurídica do Governo, proponho a V. Exa. seja alterada a orientação firmado* pelo Despacho Normativo de 12-3-70

quanto à submissão dos processos disciplinares ao Governador quando os Secretários de Estado opinaram pela aplicação de pena não demissória ou pela absolvição.

No caso de V. Exa. concordar com o novo entendimento, sugiro a publicação de despacho em caráter normativo revo-gando o despacho anterior, oficiando-se aos

Secretários de Estado para imediata aplicação, estabelecendo-se a seguinte disciplina:

1 – nos processos disciplinares, ainda que instaurados com a possibilidade, em tese, de aplicação de pena de demissão, os Secretários de Estado, no caso de entenderem que a pena cabível é a de suspensão ou outra de sua competência, deverão aplicá-las de imediato, encaminhando à apreciação do Governador apenas os processos em que propuserem, expressa e fundamentadamente a pena de demissão. Devem, também, os 22. José Armando da Costa, op. cit., pág. 13.

* (sic).

Secretários de Estado, quando for o caso, tendo em vista as provas coligidas, absolver os indiciados inocentes independentemente de manifestação do Chefe do Governo; 2 – quando cabível, deverão os Secretários exercer a competência de converter a suspensão em multa, conforme dispõe o inciso XXXII do artigo 19 do Decreto 13.242, de 12

de fevereiro de 1979;

3 – os Secretários de Estado, quando entenderem aconselhável a pena de demissão não poderão atenuá-la, devendo propor fundamentadamente essa providência; 4 – a decisão a respeito dos processos em que tenha ocorrido a prescrição, assim como naqueles em que se cuida da sustação do julgamento administrativo até o pronunciamento do judiciário nos casos de falta também prevista na lei penal como crime, fica reservada ao Chefe do Executivo, sempre que se cuide de falta à pena expulsiva;

5 – fica adotado critério idêntico em relação a todas as hipóteses aventadas acima para os funcionários sujeitos à Lei Orgânica da Polícia, Lei Complementar nº 207, de 5 de janeiro de 1979;*

6 – fica mantido o atual sistema de encaminhamento à decisão do Governador dos processos instaurados por determinação sua, ressalvando-se, também, sua competência de avocar os casos que entender necessários, bem como de

estabelecer orientação de caráter geral para determinadas hipó-

teses e tipos de infração”23.

4. Fundamento legal

Portanto, o fundamento legal do sobrestamento do processo administrativo disciplinar, no Estado de São Paulo, encontra-se firmado pelo Despacho Normativo de 12, publicado no 23. Calim Eid, Manifestação do Secretário de Estado, Chefe da Casa Civil, DOE de 13 de junho de 1979, pág. 2. Vide págs. 129/147 deste livro.

* Grifos nossos.

DOE de 13 de junho de 1979, seja para os casos processados pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1969, seja pelas situações previstas pela Lei Orgânica da Polícia, Lei Complementar nº 207, de 5 de janeiro de 1979.

Na órbita federal, o sobrestamento do processo administrativo disciplinar, antigamente conhecido como inquérito administrativo, encontra suporte na Formulação nº 128 do DASP.Nos municípios brasileiros, em geral, o sobrestamento dependerá, sempre, de atos análogos à formulação federal ou ao despacho normativo, baixados pelos respectivos prefeitos municipais.

Capítulo IV

ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

DO SOBRESTAMENTO

SUMÁRIO: 1 – Comunicabilidade das esferas. 2 – Recíproca verdadeira. 3 – Paralisação mandamental. 4 – Dependência reconhecida. 5 – Identidade de opiniões. 6 – Aguardo necessário.

1. Comunicabilidade das esferas

Na década de setenta, discorrendo sobre o sobrestamento do processo administrativo disciplinar, José Cretella Júnior susten-tou sua inteira cabência, ensinando: “Tão comunicáveis são as esferas penal e administrativa que, em certo momento, o DASP se inclinou pela tese da necessidade do prévio pronunciamento do Poder Judiciário para aplicação da pena administrativa, visto que entre infrações que podem dar motivo à pena de demissão a bem do serviço público se inclui a infração criminal, o crime (Exposi-

ção de Motivos do DASP nº 882, de 23 de março de 1943).” Continua: “Realmente, se o juízo administrativo decide uma coisa e o juízo penal decide outra, em matéria de crime, tal disparidade de soluções concorre para desacreditar um dos julgadores. Por isso, melhor seria que, tratando-se de crime, o juízo administrativo sobrestasse seu pronunciamento, aguardando a decisão do Poder Judiciário.” E complementa: “Nos vários Estatutos dos Funcionários, quer da União, Estados ou Municípios, a referência a crimes 36

contra a Administração é clara. Capitulando-se, depois, especificamente, inúmeras figuras definidas também, no Código Penal, como crimes. Ora, os dispositivos estatutários, quando falam em crime, não definem os atos infringentes da lei penal e, por isso, só à esfera judiciária competente é que cabe definir o delito, já que os crimes não são punidos pela Administra-

ção pelo fato de constituírem crimes, mas por estarem definidos de maneira autônoma no Estatuto (RDA 51/190)”24.

2. Recíproca verdadeira

Vejamos, a seguir, o que disse José Armando da Costa, sobre o mesmo assunto, na década de oitenta:

“Nem toda transgressão disciplinar capaz de ensejar a demissão do servidor

público constitui, nos termos da lei penal, crime contra a Administração Pública, mas a recíproca é verdadeira, isto é, todo ilícito penal contra a Administração per-petrado pelo agente público configura falta disciplinar provocadora de pena expulsiva.

“Daí haver o Estatuto Federal incluído no seu catálogo de faltas motivadoras de demissão os crimes cometidos contra a Administração (artigo 207, inciso I).

“Todavia, deverão essas figuras embasadoras da pena de expulsão corresponder, com precisão, aos tipos penais que compõem o rol dos crimes contra a Administração. Se não houver essa subsunção ao tipo penal, não pode a demissão do funcioná-

rio tomar por fundamento o inciso I, do artigo 207 do Estatuto.

“Por essa razão, predomina, no DASP o entendimento segundo o qual a autoridade administrativa, nesses casos, tem que aguardar a decisão criminal”25.

24. José Cretella Júnior, “Repercussão da Sentença Penal na Esfera Administrativa”, Revista Forense, vol. 236/71, págs. 40/41.

25. José Armando da Costa, “Teoria e Prática do Direito Disciplinar”, Forense, 1ª edição, 1981, págs. 365/366.

3. Paralisação mandamental

Edmir Netto de Araújo, seguidor dessa corrente diz: “Há,

..., certo caso em que se torna praticamente obrigatório aguardar a decisão judiciária: quando os diplomas estatutários remetem à tipificação criminal a caracterização da falta a ser punida nas duas esferas, sem descrever, de forma autônoma, o comportamento ilícito.

“É o caso da aplicação da pena expulsiva ao servidor que praticar ‘crime contra a Administração Pública’ (Lei 8.112/90, artigo 132, I), ou como menciona o

Estatuto estadual (artigo 257, II) repetido quase literalmente pelo municipal (artigo 189, II), ‘praticar crime contra a boa ordem da Administração pública, a fé pública e a Fazenda estadual, ou previsto pelas leis relativas à segurança e à defesa nacional.

“Na esfera federal, há bastante tempo (Formulação DASP

128) se entende que, no caso de crime, cuja conduta não seja descrita autonomamente como falta disciplinar, não subsiste a demissão se o Judiciário não considerou crime a falta praticada”26.

4. Dependência reconhecida

Pessoalmente, nesse particular, adotamos, na íntegra, o pensamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, assim expresso, de forma inexcedível: “Na esfera federal, ficou devidamente reconhecida a dependência (grifo da autora) da esfera administrativa em relação à criminal, quando o funcionário esteja indiciado apenas por crime (grifo). Com efeito, o artigo 207

do Estatuto (Lei nº 1.711, de 28-10-52) indicava as hipóteses de aplicação da pena de demissão, mencionando, no inciso I, 26. Edmir Netto de Araújo, “O Ilícito Administrativo e seu Processo”, Editora Revista dos Tribunais, 1994, pág. 253.

‘o crime contra a administração pública’. Pois bem, o DASP já definiu que ‘não pode haver demissão com base no inciso I do artigo 207 do Estatuto dos Funcionários, se não a precede condenação criminal’ (Formulação nº 128). E justifica: ‘a úni-ca hipótese em que a Administração está adstrita a aguardar a prestação jurisdicional é a do inciso I do artigo 107, onde se fala genericamente do crime contra a Administração Pública.

Em todas as outras, a Administração não necessita aguardar o desfecho do procedimento criminal, vez que a previsão do fato criminoso como ilícito disciplinar autônomo a autoriza a agir desde logo, aplicando a pena que o Estatuto cominar’

(parecer no Processo nº 1.485, de 6-4-67, apud José Armando da Costa, 1987:240). A Lei nº 8.112, de 1990, no artigo 132, I, repete a mesma norma que constava do artigo 207 do Estatuto anterior”27.

5. Identidade de opiniões

Armando Pereira, tratando do mesmo assunto, demonstra que o raciocínio do sobrestamento do processo administrativo disciplinar não pode ser outro28.

Todas essas opiniões concordam, doutrinariamente, com a tese do sobrestamento do processo administrativo. A favor dessa concepção, levantou-se, mais de uma vez, José Armando da Costa, em sua já citada “Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar”, que insistimos em reprisar, literalmente, nestes termos: “Inexistindo sentença penal condenatória, com trânsito em julgado, que reconheça haver o agente público cometido um desses crimes, não poderá o ato disciplinar expulsivo ter como motivo jurídico de sua lavratura o referido dispositivo estatuário.

27. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, op. cit., págs. 392/393.

28. Armando Pereira, “Prática do Processo Administrativo”, Editora Getúlio Vargas, 1966, págs. 9/10.

“O fato gerador da pena disciplinar capital é, nesses casos, a prática de crime contra a Administração, cujo ato punitivo deverá aguardar necessariamente a decisão condenatória da Justiça penal.

“Nesse sentido, já estabeleceu o DASP que ‘não pode haver demissão com base no item I do art. 207 do Estatuto dos Funcionários se não a precede condenação criminal’ (Formulação nº 128)”29.

6. Aguardo necessário

Justificando a razão da benesse, o DASP esclarece: “A úni-ca hipótese em que a

Administração estará adstrita a aguardar a prestação jurisdicional é a do inciso I do art. 207, onde se fala genericamente do “crime contra a Administração Pública”. Em todas as outras, a Administração não necessita aguardar o desfecho do procedimento criminal, vez que a expressa previsão do fato criminoso como ilícito disciplinar autônomo a autoriza a agir desde logo, aplicando a pena que o Estatuto cominar. O

dispositivo estatutário remete ao Código Penal, mas isto significa, apenas, que o elemento fático da infração disciplinar é exatamente o mesmo do crime homônimo”30.

29. José Armando da Costa, op. cit., págs. 239/240.

30. Parecer no Processo nº 1.485, de 6 de abril de 1967.

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Capítulo V

ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS

DO SOBRESTAMENTO

SUMÁRIO: 1 – Regra geral. 2 – Exceções à regra.

3 – Segunda objeção. 4 – Decisão escoteira. 5 – Corolário estadual. 6 – A Lei nº 8.112/90.

1. Regra geral

Como deixamos patente capítulos atrás, a regra geral, fundada na lei e apoiada pela doutrina, é a da total independência das instâncias penal e administrativa. Na órbita federal, o Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990, dispõe, em seu artigo 125: “As san-

ções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si”. O Estatuto, dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo,

Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, em seu artigo 250, por sua vez, estabelece: “A responsabilidade administrativa não exime o funcionário da responsabilidade civil ou criminal que no caso couber, nem o pagamento da indenização a que ficar obrigado, na forma dos arts. 247 e 248, o exame da pena disciplinar que incorrer”. A Lei Complementar nº 207, de 5 de janeiro de 1979, identificada, também, como Lei Orgânica da Polícia Civil, dispõe, em seu artigo 65: “O policial responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições, ficando sujeito, cumula-tivamente, às respectivas cominações”.

Assim, como se pode facilmente verificar, não se aplica, nessas duas esferas administrativas, a regra do non bis in idem.

Conseqüentemente, como as sanções penal e disciplinar podem cumular-se, não cabendo à Justiça penal aplicar penas de caráter administrativo, é indisputável que ambas órbitas possuem espectro próprio, sem mútua dependência, como regra geral. Semelhante entendimento restou consagrado pela doutrina e, também, pela jurisprudência, no bojo do recurso extraordinário nº 15.707, que deixou esclarecido ser

“princípio corrente a independência das jurisdições penal e administrativa”31

2. Exceções à regra

O princípio da total independência das instâncias penal e administrativa, não obstante, admite duas restrições.

A primeira delas “é a de que, se o fato que constitui ilícito administrativo é, ao mesmo tempo, ilícito penal, a decisão do juízo criminal que declara inexistente o fato, ou que o funcionário não foi seu autor, é válida na instância administrativa. É

lição de Petroziello: ‘L’assoluzione del giudice penale constituisce autorità di cosa giudicata ove dicriari la inesistenza del fatto o, pure ammettendo il fatto, escluda la partecipazione adesso dell’incolpato sebbene in questi casi pure

potrebbero emergere particolari fatti e circons-tanze disciplinarmente apprezzabili') (vol. II, 'Rapporto di Pubbli-co Impiego', pág. 264). Semelhantemente opina Waline: 'Le jugement pénal ne lie l'autorité investie du pouvoir disciplinaire que dans la mesure où il affirme l'existence ou l'inexistence matérielle du fait incriminé (v. Manuel Élémentaire de Droit Administratif, pág. 304). Piromallo, no 'Nuovo Digesto Italiano' (verb. Disciplina della Pubblica Amministrazione), esclarece: 'Nel caso che il giudizio penale si concluda con l'assoluzione, deve ritenersi che tale 31. Revista de Direito Administrativo, vol. 35/146-148.

sentenza precluda la via all'azione disciplinare solo quando sia stata pronunciata per inesistenza del fatto o perchè l'impiegato non vi abbia preso parte; mentre qualsiasi altra formula assolutoria non può impedire l'esercizio della potestà dell'amministrazione, diversa essendo subiettivamente e obiettivamente la valutazzione che dei medesini fatti devono fare il giudice disciplinare e quello penale'.

Fácil é, em nosso Direito, aliás, comprovar justa a dependência da instância administrativa à decisão da Justiça criminal, quando esta reconhece inexistente o fato ou afirma não ter sido, o funcionário, seu autor. A decisão administrativa, no caso, é vinculada à existência de um pressuposto: a prática do fato, punível também na órbita penal. Cabendo ao Poder Judiciário o controle da legalidade dos atos administrativos (e no exame da legalidade se compreende o da existência desse fato pressuposto, que justifica a punição), quando o Poder Judiciário tiver de examinar a legalidade do ato impugnado, estará obrigado a respeitar a conclusão da Justiça criminal, que declarou inexistente o fato, ou que dele não participou o funcionário. E não poderá acolher a legitimidade do ato administrativo, que chegou a conclusão diversa. Portanto, deve a Administração atender, nesse caso à conclusão do julgado criminal, por motivo semelhante ao que impõe e acolhe, a instância civil"32.

3. Segunda objeção

A segunda objeção ao princípio da total independência das instâncias penal e

administrativa encontrou fundamento, pela primeira vez, na Exposição de Motivos nº 882, de 23 de março de 1943, formulada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público que inclinou-se pela necessidade de pré-

vio pronunciamento do Poder Judiciário antes da aplicação 32. Revista dos Tribunais, vol. 265/565-566.

da sanção administrativa ao acusado, posto que, entre as faltas que podem conduzir à demissão desponta a prática de crimes.

Revela, a esse respeito, citada Exposição de Motivos que,

“o dispositivo, ao falar em crime, não definiu os atos infringentes da lei penal e, por isso, só a esfera judiciária competente é que cabe definir o delito, já que a Administração não se acha autorizada a dizer que funcionário cometeu crime”33.

Contrario sensu, as demais figuras previstas como transgressões disciplinares, muito embora possam constituir infra-

ções penais nos estatutos federal, estaduais brasileiros e até municipais, não dependem de manifestação do Poder Judiciário para a aplicação da pena demissória, entendimento que contou com o suporte do STF no mandado de segurança nº 2.490”34.

No Estado de São Paulo, face ao conteúdo do Despacho Normativo de 12, publicado no DOE de 13 de junho de 1979, no artigo 257, II, da Lei nº 10.261/68, conhecida como Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, e no artigo 75, II, da Lei Complementar nº 207/79, identificada, igualmente, como Lei Orgânica da Polícia, o sobrestamento do processo administrativo disciplinar é de rigor, muito embora, como veremos mais adiante, a Administração tenha imprimido uma interpretação mais elástica aos casos a ela submetidos.

4. Decisão escoteira

A propósito, vale a pena trazer à colação trechos do mandado de segurança nº 2.490, relatado pelo inesquecível Ministro Nélson Hungria, no dia 2 de agosto de 1954, e unanime-mente concedido.

33. Exposição de Motivos nº 882, do DASP, de 23 de março de 1943.

34. Revista de Direito Administrativo, vol. 41/168.

Ao iniciar seu voto, declarou: “Cada vez mais me conven-

ço, do acerto da tese que sempre sustentei, de que, em se tratando de falta funcional que constitui, ao mesmo tempo, ilícito administrativo e ilícito penal, a instância administrativa deve aguardar o pronunciamento da instância judicial, e, se esta considera o crime inexistente, nenhuma pena disciplinar se poderá aplicar ao funcionário acusado, a não ser que, mesmo excluído o ilícito penal, fique algum residuum de ilícito administrativo”35.

Com inexcedível maestria, asseverou, ainda, que “ao funcionário só se poderá aplicar a penalidade de demissão a bem do serviço público, baseada no item II do art. 239 (atualmente art. 132, I, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União – glosa nossa) do Estatuto dos Funcionários, depois da condenação, na forma da lei”.

E, concluindo, com sabedoria, arrematou: “Se o Código Penal, nos crimes funcionais, subordina a pena acessória da perda de função pública à condenação do acusado, como se pode interpretar o art. 207, nº I, do Estatuto dos Funcionários (conforme o original), no sentido de que essa perda pode ser administrativamente aplicada independentemente da condenação penal? Tal interpretação redundaria em reconhecer-se um conflito, não apenas aparente, mas real de leis, fora do caso em que tal conflito se resolve pela revogação de uma lei por outra que lhe suceda”36.

5. Corolário estadual

Vale a pena, mais uma vez, recordar trecho do acórdão proferido pelo Tribunal

de Justiça de São Paulo, publicado na 35. Revista de Direito Administrativo, vol. 41/168.

36. Revista de Direito Administrativo, vol. 41/170.

RDA 57/203-205, nos seguintes termos: “Assim, as conclusões do processo administrativo só poderão subsistir na medida em que não tiverem sido contrariadas pela decisão judicial. Justamente, por este motivo, é que tudo aconselha que a Administração, sempre que se trate de faltas, que também constituam crimes, suste o inquérito até que se verifique o pronunciamento da Justiça”37.

Portanto, diante desse quadro, é preciso entender que, desde 1954, o Supremo Tribunal Federal tem decidido assim:

“SERVIDOR PÚBLICO – Demissão – Processo Administrativo – Decreto fundamentado na prática de crime – Obrigatoriedade de provimento condenatório com trânsito em julgado.

Ementa oficial: Estando o decreto de demissão alicerçado em tipo penal, imprescindível é que haja provimento condenatório com trânsito em julgado. Se de um lado é certo que a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal indica o caráter autônomo da responsabilidade administrativa, a não depender dos procedimentos cível e penal pertinentes, de outro não menos correto é que, alicerçada a demissão na prá-

tica de crime contra a administração pública, este há que estar revelado em pronunciamento do judiciário coberto pelo manto da coisa julgada. (MS 21.03.10-8-DF-T.PLENO-J.25.11.93 – Rel.

Min. Marco Aurélio DJU 11.03.94).”

6. A Lei nº 8.112/90

A pregação de Nélson Hungria não foi em vão. Hoje, o artigo 126 da Lei nº

8.112, de 11 de dezembro de 1990, conhecida como Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, reza, de maneira solar: “A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”.

37. Revista de Direito Administrativo, vol. 57/203-205.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

47

Capítulo VI

ASPECTOS ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARES

DO SOBRESTAMENTO

SUMÁRIO: 1 – Pronunciamento judicial. 2 – Orientações estatutárias. 3 – Decisões paulistas. 4 – Medida cautelar.

1. Pronunciamento judicial

José Cretella Júnior, pronunciando-se sobre o tema, teve a oportunidade de doutrinar: “Tão comunicáveis são as esferas penal e administrativa que, em certo momento, o DASP se inclinou pela tese da necessidade de prévio pronunciamento do Poder Judiciário para aplicação da pena administrativa, visto que entre as infrações que podem dar motivo à pena de demissão a bem do serviço público se inclui a infração criminal, o crime (Exposição de Motivos do DASP nº 882 de 23 de março de 1943).”

“Realmente”, prossegue, “se o juízo administrativo decide uma coisa e o juízo penal outra, em matéria de crime, tal disparidade de soluções concorre para desacreditar um dos julgadores. Por isso, melhor seria que, tratando-se de crime, o juízo administrativo sobrestasse seu pronunciamento, aguardando a decisão do Poder Judiciário”.

2. Orientações estatutárias

Nos vários Estatutos dos Funcionários, quer da União, Estados ou Municípios, a

referência a crimes contra a Admi-48

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

nistração é clara. Capitulam-se, depois, especificamente, inú-

meras figuras definidas, também, no Código Penal, como crimes.Ora, os dispositivos estatutários, quando falam em crime, não definem os atos infringentes da lei penal e, por isso, só à esfera judiciária competente é que cabe definir o delito, "já que os crimes não são punidos pela Administração pelo fato de constituírem crimes, mas por estarem definidos de maneira autônoma no Estatuto (RDA 51-190)"38.

O eminente professor, no cerne do mesmo trabalho, anota, com inteira propriedade que a "probabilidade de não condenar injustamente é muito maior na esfera penal do que na administrativa"39, uma vez que o "julgamento administrativo, consubstanciado no processo administrativo, desenvolve-se, muitas vezes, em ambiente de tensão, carregado de paixões, faltando-lhe a necessária serenidade para a apreciação valora-tiva dos fatos. As pressões administrativas e políticas sobre os membros das Comissões Processantes influem, inúmeras vezes, nas decisões"40.

Não em decisões como as abaixo deduzidas.

3. Decisões paulistas

No processo DGP-SSP – 7.486/74, após manifestação da Assessoria Jurídica do Governo, ficou decidido que "as conclusões do processo administrativo só poderão subsistir na medida em que não tiverem sido contrariadas pela decisão judicial.

Justamente, por este motivo, é que tudo aconselha que a Administração, sempre que se trate de faltas, que também consti-38. José Cretella Júnior, "Repercussão da Sentença Penal na Esfera Administrativa", Revista Forense, vol. 236/71 pág. 39.

39. José Cretella Júnior, op. cit. pág. 40.

40. José Cretella Júnior, op. cit., págs. 40/41. Processo DGP-SSP – 7.486/74.

tuem crimes, suste o processo administrativo até que se verifique o pronunciamento final da Justiça”41.

No processo DGP-SSP – 8.975/78, relatado por Antonio Carlos de Castro Machado, restou bem convencionado que

“estando os acontecimentos que ensejaram a instauração do presente processo administrativo, sub judice, torna-se recomendável que se aguarde a definição do processo-crime em trâ-

mite perante a 2ª Vara Auxiliar do Júri desta Capital, com a conseqüente decisão a ser proferida, evitando-se destarte, uma duplicidade ou diferente decisão para o mesmo acontecimento”42.

No processo DGP-SSP – 7.820/84, após manifestação contida no parecer nº 617/86, da Assessoria Jurídica do Governo, acolhida pelo então Secretário da Segurança Pública, no dia 9 de junho de 1986, ficou decidido que “a independência das instâncias não implica na obrigatoriedade da Administra-

ção decidir sem aguardar a sentença judicial.

“Primeiramente, por não ser essa independência absoluta, uma vez que em algumas hipóteses a decisão judiciária vincula a Administração. Em segundo lugar, temos que é lícito à Administração, quando não se sinta segura para decidir, valer-se da decisão judicial como valiosíssimo elemento de convicção. Desta forma, temos para nós que a proposta formulada no sentido de aguardar o desfecho da decisão judicial constitui medida cautelar juridicamente defensável e perfeitamente cabível ante a prova colhida”43.

No processo DGP-SSP-6.888/85, relatado por Luiz Lassere Gomes, em 14 de junho de 1986, ficou registrado que

“é da melhor política a harmonia entre as decisões da Administração Pública e as do Poder Judiciário. Embora não caiba falar, rigorosamente, em sobrestação

(conforme o original) da 41. Processo DGP-SSP – 7.486/74.

42. Processo DGP-SSP – 8.975/78, relator Antonio Carlos de Castro Machado.

43. Processo DGP-SSP – 7.820/84.

aplicação da medida disciplinar é de toda conveniência, in casu, o aguardo da manifestação decisória da Justiça Penal.

Ter-se-á, com a prudência alvitrada, maior resguardo numa eventual punição extremada, neste passo, sob a égide do pró-

prio órgão encarregado de dizer o Direito (jurisdicere). Assim, antes de qualquer manifestação sobre o mérito, permite-se o Conselheiro signatário levar a questão ao crivo do Nobre Cole-giado, com proposta de acolhimento da pretensão expendida pela digna 1ª Comissão Processante”44.

No processo DGP-SSP – 15.806/90 – GS 1.440/93 enca-minhado pelo Secretário da Segurança Pública, José Afonso da Silva, ao crivo do Governador do Estado, “entende, no entanto, a Consultoria Jurídica da Pasta (fls. 953/954), pelo sobrestamento do processo enquanto se aguarda decisão definitiva do Poder Judiciário, por se tratar de falta prevista em Lei Penal, possibilitando em decorrência apreciação mais acurada dos ilícitos imputados”, motivo pelo qual o Titular da Pasta solicitou “o seu sobrestamento até o trânsito em julgado da sentença criminal”45.

No processo DGP-SSP-1.665/93, a Assessoria Jurídica do Governo, após parecer contrário do Prof. José Afonso da Silva, Secretário da Segurança Pública, convenceu o Governador do Estado a sobrestar o procedimento, a fim de dar “ensejo ao conhecimento das provas e da decisão a ser proferida na esfera penal, que se constituirão em elementos de maior seguran-

ça e certeza para o julgamento deste feito”46.

No processo DGP-SSP-2.616/94, relatado por Fernando Miranda Vilhena, o Egrégio Conselho da Polícia Civil, através de sua secretaria, sumulou o sobrestamento desse feito disciplinar “na origem, no aguardo do pronunciamento

judicial já 44. Processo DGP-SSP – 6.888/85, relator Luiz Lassere Gomes.

45. Processo DGP-SSP – 15.806/90 – GS 1.990/93, proponente José Afonso da Silva, Secretário da Segurança Pública.

46. Processo DGP-SSP-1.665/93 – GS 10.441/93, proponente Elival da Silva Ramos, Procurador do Estado Assessor Chefe.

aludido, com trânsito em julgado, somente após o que estará o juízo administrativo habilitado a exercitar seu poder de decisão, quanto às irregularidades administrativas em causa”47.

4. Medida cautelar

O sobrestamento, portanto, constitui medida de cautela, pois, como ressaltou o Ministro Nélson Hungria, em voto proferido junto ao STF, “se o fato constitui, ao mesmo tempo, ilícito penal e ilícito administrativo, se o funcionário, punido na esfera administrativa, é depois, por ausência de provas da imputação, absolvido no Juízo Criminal, não pode persistir a pena administrativa, a não ser que fique um resíduo de ilícito administrativo, capaz de legitimá-la”48, hoje cristalizada pela Súmula nº 18 da Suprema Corte brasileira.

Todavia, vale lembrar que o extinto TFR, in RDA 36/129, deixou patente que “os precedentes administrativos não obri-gam o Poder Judiciário, que somente à lei deve obediência”.

47. Processo DGP-SSP-2.616/94, relator Fernando Miranda Vilhena.

48. Revista Forense, vol. 142/143.

Capítulo VII

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SOBREST

AMENTO

NO DIREITO ADMINISTRA

TIVO BRASILEIRO

SUMÁRIO: 1 – Questionamento inicial. 2 – Exposição de Motivos nº 327/54. 3 – Reação da Marinha do Brasil.

4 – Orientação federal. 5 – Doutrina paulista. 6 – Potencial doutrinário. 7 – Meio século de história.

1. Questionamento inicial

No dia 23 de março de 1943, o DASP, através da Exposi-

ção de Motivos nº 88249, entendeu que o órgão competente para ajuizar se determinado ato constitui crime é o Poder Judiciário e, assim, não se pode aplicar a penalidade administrativa sem que o ato imputado como crime seja assim definido em decisão judicial.

Com a promulgação da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, os estudiosos do Direito Administrativo brasileiro, cotejan-do os artigos 226 e 229, chegaram à mesma conclusão, apesar de que o artigo 209 dessa lei, v.g., o Estatuto dos Funcionários, permitisse conclusão diversa, muito embora alguns considerassem que a Administração dispunha de amplos poderes para a apuração das infrações disciplinares e conseqüente decretação das punições.

49. Diário Oficial da União, de 31 de março de 1943, pág. 4.801.

Sustentou-se, então, a tese dos inegáveis inconvenientes da Administração Pública ficar na dependência da decisão judicial, normalmente demorada, repleta de chicanas produzidas pela defesa, através de recursos meramente protelatórios.

2. Exposição de Motivos nº 327/54

Em razão desse questionamento, o DASP, através da Exposição de Motivos nº 327, de 24 de fevereiro de 1954, aprovada pelo Presidente Getúlio Vargas, assim se pronunciou: “A doutrina invocada pelo Ministério da Marinha, quanto à obrigação de aguardar a administração o pronunciamento do Poder Judiciário quando o funcionário é acusado de crimes, doutrina essa que foi estabelecida na Exposição de Motivos nº 882, de 23 de março de 1943, deste Departamento, se referia apenas ao item II do art. 239 do anterior Estatuto (correspondente ao item I do art. 207 do atual Estatuto), isto é, “crime contra a administração pública”, e não aos demais itens daquele artigo; isto porque, nos outros itens estavam perfeitamente definidos os delitos administrativos passíveis da pena disciplinar máxima, como figuras independentes.”

“O item II daquele antigo dispositivo, como hoje o item I do novo dispositivo, ao falar em crime, não definiu os atos infringentes da lei penal, e, por isso, os da esfera judiciária competente e que cabe definir o delito, já que a administra-

ção não se acha autorizada a dizer que o funcionário cometeu crime.”

“As outras figuras de delito administrativo ali previstas, entretanto, embora possam também constituir crimes consignados nas leis penais, não dependem do julgamento judiciá-

rio para a aplicação da pena disciplinar, já que elas não são punidas pela administração em atenção ao fato de constituí-

rem crime, mas por estarem definidas autonomamente pelo Estatuto, como seja, a lesão aos cofres públicos, a dilapidação do patrimônio nacional, o abandono de cargo, a ofensa física O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

em serviço, e outras, que, porventura, possam, também, estar definidas no Código Penal como crimes”50.

3. Reação da Marinha do Brasil

Aníbal de Mello Couto, analisando a reação da Marinha, geradora da Exposição de Motivos nº 327, de 24 de fevereiro de 1954, assim se expressa: “Sem dúvida, a conclusão da exposição de motivos referida no item anterior não se ampara em texto de lei ou em argumentos fortes. Trata-se de uma distin-

ção sutil e irrelevante, de certo estabelecida em respeito à boa doutrina, esposada no primitivo pronunciamento do DASP, mas em conflito com os interesses administrativos e a orienta-

ção do Estatuto que, de fato, não dá agasalho, em nenhum de seus artigos, à doutrina de que os crimes destacados, autonomamente, como infração disciplinar, devam, só eles, ser de apreciação discricionária da Administração. Aliás, não é de se admitir que, tendo a Administração competência para apurar os crimes destacados, de maior relevância do que os que se confundem na rubrica comum de “crime contra a Administra-

ção”, também não possa apurar, em inquérito administrativo, que determinado fato, definido como crime contra a Administração, na lei penal, foi praticado pelo servidor que, por isso, está sujeito às cominações disciplinares, independentemente, é claro, das cominações penais que só podem decorrer da apuração do fato na instância judiciária, por isso que, de acordo com o art. 200 do Estatuto, as cominações civis, penais e disciplinares podem cumular-se, sendo umas e outras independentes entre si, como independentes são as instâncias civil, penal e administrativa.”

E, acrescenta: “É bem de ver que a aceitação, assim inter-pretada, dos dispositivos do Estatuto dos Funcionários não im-50. Exposição de Motivos nº 327, de 24 de fevereiro de 1954, do DASP.

porta em qualquer restrição às prerrogativas do Poder Judiciá-

rio. Este, no nosso entender, – e já deixamos bem claro o nosso ponto de vista – tem sempre a faculdade de apreciar, os atos da administração, no que diz respeito às cominações disciplinares, inclusive em se tratando de competência

discricionária, sem que haja, nesse procedimento, desrespeito ao princípio da independência das instâncias”51.

4. Orientação federal

Na esfera administrativa federal, ora sob o manto do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, vige, em todo o seu vigor, a formulação daspiana nº 128 que entende que, no caso de crime, cuja conduta não seja descrita autonomamente como falta disciplinar, não subsiste a demissão se o Poder Judiciário não considerou a falta praticada como crime52.

5. Doutrina paulista

No Estado de São Paulo, o sobrestamento, doutrina esposada pelos procuradores do Estado, consultores jurídicos dos Secretários de Estado e do Governador, vem sendo utilizada desde a redemocratização do Brasil, após a queda da ditadura Vargas e dos interventores estaduais.

Presente no Despacho Normativo de 12 de março de 1970, e, antes até, conforme testemunho de Egberto Maia Luz, 51. Aníbal de Mello Couto, “Da Responsabilidade do Servidor Público”, in RDA 37/509-516, págs. 515-516.

52. Formulação DASP nº 128. “Não pode haver demissão com base no item I do art. 107 do Estatuto dos Funcionários, se não a precede condenação criminal”, in José Armando da Costa, “Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar”, op. cit., pág. 240.

sob forma de decreto que o impunha, “mandando reconhecer no Direito Administrativo Disciplinar a decisão do juízo criminal”53, o sobrestamento, enquanto ato administrativo discricionário de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, vigora por força do Despacho Normativo de 12, publicado no DOE de 13 de junho de 1979, facilitando, sobremaneira, a atua-

ção da defesa, nos casos de funcionários enquadrados proces-sualmente, sejam

através do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, sejam através da Lei Orgânica da Polícia.

Edmir Netto de Araújo deixa transparecer que o sobrestamento existe na legislação disciplinar municipal da Cidade de São Paulo54.

6. Potencial doutrinário

O assunto, pela sua vastidão, fica em aberto, à disposição do leitor, para continuar pesquisando sobre a evolução do sobrestamento em seu Estado e município, desde que admitido pelo Chefe do Poder Executivo, em ambas esferas.

De qualquer modo, em termos federais, mandado de segurança julgado pelo STF no dia 25 de novembro de 199355, atesta que a Formulação nº 128 do DASP ainda continua em vigor.

7. Meio século de História

A história do sobrestamento no Direito Administrativo brasileiro começa, indiscutivelmente, no fim da ditadura Vargas quando, Nélson Hungria, em 1945, em seu livro “Novas 53. Egberto Maia Luz, op. cit., pág. 101.

54. Edmir Netto de Araújo, op. cit., pág. 253.

55. MS 21.03.10-8-DF – T. Pleno – J. 25.11.93 – Rel. Min. Marco Aurélio, DJU 11.03.94.

Questões Jurídico-Penais” trouxe o assunto da Alemanha.

Com a revolução de 1964, os atos institucionais que acele-raram os processos de cassação puseram de lado a conquista dos então funcionários públicos em geral, tanto que a Lei Complementar nº 207/76, em seu artigo 79 esclarece: “Independe do resultado de eventual ação penal a aplicação das penas disciplinares previstas neste Estatuto”.

Todavia, com o processo de abertura democrática, iniciada no País pelo então Presidente Ernesto Geisel, o sobrestamento recebeu uma espécie de repristinação administrativa, valendo como exemplo o Despacho Normativo de 12 de junho de 1979, assinado pelo então Governador do Estado de São Paulo, Paulo Salim Maluf, ainda em pleno vigor.

Recentemente, o STF, em decisão histórica, proferida no mandado de segurança 21.03.10-8-DF-T.Pleno, parece haver retomado o curso costumeiro desse importante instituto e que promete ingressar no próximo século com o mesmo vigor com que foi trazido da Alemanha, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, de forma definitiva, conforme a Exposição de Motivos nº 882 de 23 de março de 1943.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

59

Capítulo VIII

SUSCITAÇÃO DO SOBRESTAMENTO

SUMÁRIO: 1. Levantamento do incidente. 2 – Pertinência do instituto. 3 – Exposição suscitadora. 4 – Espectro da suscitação. 5 – Momentos de acolhimento. 6 – Caso concreto. 7 – Opinião pessoal.

1. Levantamento do incidente

Suscitação, do latim suscitatione, conforme os melhores dicionários, é o ato ou efeito de suscitar, enfim, instigação, sugestão, que conduz ao suscitamento, sustação ou sobrestamento.

A respeito, esclarece José Armando da Costa, verbis: “Se a falta imputada ao acusado consistir em crime contra a Administração Pública (Estatuto, art. 207, I)56, a repressão disciplinar somente poderá ser posta em prática depois da prolação da sentença penal condenatória”57.

Continua o ilustre autor: “Despercebendo essa questão e mandando instaurar processo disciplinar para apurar essas infra-

ções, terá a autoridade hierárquica agido em desacordo com o direito e com a orientação normativa do DASP (Formulação 56. Atualmente, art. 132, I, da Lei nº 8.112, de 11-12-1990.

57. José Armando da Costa, op. cit., pág. 120.

nº 128). Nesse caso, isto é, uma vez instaurado o processo, deverá a comissão encarregada, em expediente fundamentado, levantar o incidente de sobrestamento do processo"58.

E conclui, com inteira propriedade: "Provido o incidente, será o processo suspenso até que sobrevenha o decisório criminal"59.

2. Pertinência do instituto

O eminente Egberto Maia Luz, não discrepando de José Armando da Costa, assevera: "Conclui-se que a figura do sobrestamento é pertinente tanto para o processo administrativo comum quanto para o disciplinar, porém, neste, deve ser considerado com muita cautela, muito critério e acima disso, com bastante acuidade jurídica, para se aquilatar da sua efetiva conveniência, que deverá, implicitamente, decorrer da preservação dos fatores processuais apontados"60.

Observa, a seguir, com autoridade: "Por ser importante quanto à sua ocorrência é que esta medida processual denominada sobrestamento, ao ser adotada, deve ser objeto de despacho do Presidente da Comissão Processante, devidamente fundamentado, inclusive demonstrando os reflexos jurídicos e legais que o caso concreto sub examine por certo pode ensejar"61.

3. Exposição suscitadora

Dentro desse contexto, José Armando da Costa oferece, inclusive, uma exposição de motivos suscitando o sobrestamento de um hipotético processo administrativo disciplinar, nestes termos: "Os membros da comissão de processo discipli-58. José Armando da Costa, op. cit., pág. 120.

59. José Armando da Costa, op. cit., pág. 120.

60. Egberto Maia Luz, op. cit., pág. 249.

61. Egberto Maia Luz, op. cit., pág. 249.

nar designados pela Portaria de nº....., de ..... de ..... de ..... para apurar irregularidades atribuídas ao servidor ..... (nome, cargo e nível), tendo chegado à conclusão que a transgressão em apuração constitui ilícito penal catalogado no art. ..... do CP e que, nesses casos, a punição disciplinar, consoante o art. 207, I, e o entendimento do DASP, vazado na Formulação de nº 128, deverá aguardar a decisão da instância penal, submetemos o presente ao exame de V. Sa., a fim de que seja sobrestado até que sobrevenha a sentença criminal condenatória"62.

O sobrestamento, como se pode verificar, pode ser suscitado pelas comissões processantes permanentes ou especiais, colhendo-se a assinatura de seu presidente, e membros, também conhecidos doutrinariamente como vogais. Sob forma de despacho interlocutório, ou de exposição de motivos, no dizer de José Armando da Costa, será lançado dentro dos autos, não devendo, em hipótese alguma, subir em apartado para decisão final do Chefe do Poder Executivo federal, estadual ou municipal.

4. Espectro da suscitação

Todavia, não gozam as comissões processantes permanentes, ou especiais, de exclusividade na suscitação do sobrestamento, podendo provocá-la o acusado, através de petição formulada pela defesa técnica, assim como as consultorias jurídicas secretariais e as assessorias jurídicas governamentais, dos Estados e dos Municípios.

Espécie de questão prejudicial, o sobrestamento condi-ciona o resultado do processo administrativo disciplinar, colo-cando-se, assim, como antecedente lógico da decisão final da Administração pública que deve aguardar o pronunciamento final do Poder Judiciário, com trânsito em julgado.

Curiosamente, a pesquisa que apóia o presente trabalho, demonstra que, em nenhum dos casos julgados pela Admi-62. José Armando da Costa, op. cit., págs. 127 e 128.

62

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

nistração do Estado de São Paulo, relacionados com supostas transgressões disciplinares praticadas por policiais civis, o sobrestamento foi suscitado pela defesa técnica, que parece desconhecer a possibilidade.

5. Momentos de acolhimento

O processo DGP-SSP-7.486/74 teve seu sobrestamento levantado pela Assessoria Jurídica do Governo, sendo acolhido pelo Governador Paulo Egydio Martins, em 17 de dezembro de 197563.

O processo DGP-SSP-8.975/78 teve seu sobrestamento suscitado pelo parecerista do Conselheiro-Relator Antonio Carlos de Castro Machado, em parecer datado de 28 de fevereiro de 1985, devidamente sumulado na sessão extraordinária do Conselho da Polícia Civil, realizada em 13 de março desse mesmo ano, e juridicamente acolhido, após parecer da Assessoria Jurí-

dica do Governo, pelo Governador André Franco Montoro, em decisão tomada em fevereiro de 198764.

O processo DGP-SSP-7.820/84 foi sobrestado por ato governamental, após provocação da Assessoria Jurídica do Governador, contida no parecer nº 617/8665, acatado pelo Governador André Franco Montoro, com escora no Despacho Normativo de 12, publicado no DOE de 13 de junho de 1979.

O processo DGP-SSP-6.888/85 acabou sobrestado após provocação formulada pela 1ª Comissão Processante Permanente da Corregedoria da Polícia Civil, devidamente acatada pela Consultoria Jurídica da Pasta da Secretaria da Segurança Pública, pela Assessoria Jurídica do Governo, e, também, pelo Governador André Franco Montoro66.

63. Processo DGP-SSP-7.486/74.

64. Processo DGP-SSP-8.975/78, fls. 974.

65. Processo DGP-SSP-7.820/84.

66. Processo DGP-SSP-6.888/85, fls. 192.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

63

O processo DGP-SSP-15.806/90 teve seu sobrestamento provocado pela Consultoria Jurídica da Secretaria da Seguran-

ça Pública, avalizado pelo Titular da Pasta, e devidamente acatado pelo Governador Mário Covas Júnior em agosto de 199567.

O processo DGP-SSP-1.665/93, teve seu curso sobrestado pelo Governador Mário Covas Júnior, em agosto de 1995, após manifestação favorável de sua Assessoria Jurídica68, muito embora o Secretário da Segurança Pública José Afonso da Silva afastasse a proposta formulada por sua Consultoria Jurídica.

O processo DGP-SSP-2.616/94, teve seu sobrestamento proposto pelo Conselheiro-Relator Fernando Miranda Vilhena, através de parecer datado de 16 de agosto de 1995, devidamente sumulado em sessão ordinária do Conselho da Polícia Civil, realizada em lº de setembro de 199569, presidida por Antonio Carlos de Castro Machado, então Delegado Geral de Polícia, que, mesmo antes da edição do Despacho Normativo de 12, publicado no DOE de 13 de junho de 1979, defendera, através de seu parecerista, a tese do sobrestamento, com sucesso, no processo DGP-SSP-8.975/7870.

Como se vê, a defesa nunca se utiliza desse excelente meio processual em favor dos direitos do acusado.

Doravante, poderá fazê-lo, servindo-se, querendo, dos modelos ofertados no anexo I deste trabalho.

6. Caso concreto

No exercício de nossas funções junto à Delegacia Geral de Polícia, tivemos a

oportunidade de intervir no processo GS.

8.298/94-DGP 5.775/94, em que o eminente procurador do Estado Cícero Passos da Silva, oficiando a fls. 191/193, ofere-ceu a seguinte opinio à Procuradora do Estado Chefe, verbis: 67. Processo DGP-SSP-15.806/90, fls. 984.

68. Processo DGP-SSP-1.665/93, fls. 598.

69. Processo DGP-SSP-2.616/94, fls. 262/263.

70. Processo DGP-SSP-8.975/78, fls. 213/215.

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

“Trata-se de processo administrativo em que se acusa o funcionário de ter infringido os seguintes dispositivos legais da Lei Complementar 207/79:

a) transgressão ‘do dever de proceder na vida pública e particular de modo a dignificar a função policial (art. 62, IX); b) procedimento irregular de natureza grave (art. 74, II); c) praticar ofensas físicas contra funcionários, servidores ou particulares, salvo em legítima defesa.

“A respeito do mesmo fato, ofensas físicas, foi instaurada ação penal por crime de lesões corporais dolosas, dando conta a última informação que o respectivo processo encontra-se na fase de alegações finais (fls. 185).

“Tendo em vista que o fato aqui apurado não trata de infração administrativa pura, uma vez que admite o reconhecimento de legítima defesa, instituto de natureza penal, excludente da ilicitude, de forma a tornar apenas relativa a independência entre as duas esferas jurídicas, é prudente que se aguarde a publicação da r. sentença.

“Se o juízo penal condenar, ou reconhecer a excludente da ilicitude, qualquer dessas decisões fará coisa julgada na esfera administrativa, de sorte que havendo divergência entre as duas esferas, prevalecerá a decisão de natureza penal, mais ampla, o que recomenda o aguardo da decisão judicial.

“Note-se, por outro lado, que embora sejam três as acusa-

ções administrativas, por estarem interligadas pelo mesmo fato, reconhecida a legítima defesa, não restará infração residual a apurar.

“Esta a manifestação que submeto a douta apreciação de V. Sª.”

7. Opinião pessoal

Submetido o processo ao nosso crivo, tivemos oportunidade de esclarecer o então Delegado Geral de Polícia nos seguintes termos:

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

65

“Trata-se de processo administrativo disciplinar em que o operoso procurador do Estado, oficiante a fls. 191/193, entende

“prudente que se aguarde a publicação da r. sentença” (sic, fls. 192), uma vez que “embora sejam três as acusações administrativas, por estarem interligadas pelo mesmo fato, reconhecida a legítima defesa, não restará infração residual a apurar” (sic, fls. 192, in fine, e 193).

“Inquestionavelmente, a matéria submetida à nossa apreciação ajusta-se, perfeitamente, ao espírito do Despacho Normativo do Governador, de 12 de junho de 1976, publicado no DOE nº 110, de 13 do mesmo mês, Seção I, págs. 1 a 3, que regula a suspensão, sustação, ou, também, sobrestamento, do processo administrativo disciplinar.

“A propósito, como normatizado pelo item 4 da Manifestação do Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil, adotada como razão de decidir pelo Despacho Normativo do Governador em questão, tratando-se de pena expulsiva, a competência decisória final é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

“No caso em testilha, o Egrégio Conselho da Polícia Civil, de acordo com decisão sumulada a fls. 170/171, propôs aplicação de pena de suspensão, por 10 (dez) dias, ao acusado, devidamente acatada pelo Excelentíssimo Senhor Doutor Delegado Geral de Polícia a fls. 172 e, subseqüentemente, submetida ao crivo do

Excelentíssimo Senhor Secretário da Segurança Pública.

“Quer nos parecer, datíssima vênia, de que na espécie versada a competência ou aguardo da decisão, como quer o ilustre Procurador do Estado oficiante, é do Excelentíssimo Senhor Secretário da Segurança Pública, nos termos do item 1 da mencionada Manifestação do Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil, publicado no DOE de 13 de junho de 1976, a não ser que se opte pela pena demissória, simples ou agravada, quando, então, a competência exclusiva será do Excelentíssimo Senhor Governador de Estado.

“Diante desse quadro legal, sugerimos digne-se Vossa Senhoria submeter a espécie ao crivo do operoso Titular da Pasta, uma vez que o Despacho Normativo ora trazido à baila 66

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

não confere ao Chefe da Polícia Civil competência para a solução de semelhante procedimento incidente.” Diante desse quadro, deve-se enfatizar que a competência exclusiva para o sobrestamento é, sempre, do Chefe do Poder Executivo. Excepcionalmente, quando a proposta de punição não for demissória, simples ou agravada, a competência cabe, como no caso vertente, ao Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Secretário Municipal.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

67

Capítulo IX

COMPETÊNCIA EXCLUSIVA

PARA O SOBRESTAMENTO

SUMÁRIO: 1 – Aspectos doutrinários. 2 – Defesa em ação.

3 – Competência para sobrestar. 4 – Remessa à origem.

5 – Independência das instâncias. 6 – Relatividade do instituto.

1. Aspectos doutrinários

Sobrestamento, segundo De Plácido e Silva “é o não prosseguimento, a paralisação, a suspensão, a interrupção. É, pois, a parada momentânea do que se estava executando, em razão de qualquer fato, que a tenha autorizado, ou para que se cum-pra qualquer outra medida necessária à continuação ou ao prosseguimento do que se sobrestou”71.

Para José Náufel, sobrestamento é “ato ou efeito de suspender o curso de alguma coisa, interrupção do andamento”, citando como exemplos, “o sobrestamento de diligência, sobrestamento de medida decretada, sobrestamento do processo”72.

Egberto Maia Luz considera o sobrestamento “verdadeira suspensão dos atos processuais, significando, nada mais, nada menos, que a verdadeira paralisação do processo que, por esse 71. De Plácido e Silva, “Vocabulário Jurídico”, volume III, J-P, Forense, Rio de Janeiro, 1982, pág. 247.

72. José Náufel, “Novo Dicionário Jurídico Brasileiro”, 6ª edição, revista, atualizada e ampliada, Volume III (fábrica-zoofilia), Editora Beta Ltda., Rio de Janeiro.

meio, perde a sua natural dinâmica, passando à situação estática momentânea”73. Trata-se, segundo esse doutrinador, de figura jurídico-processual, “embora de ocorrência um tanto excepcional”74, em processos de natureza estritamente disciplinar.

2. Defesa em ação

Muito embora difícil de acontecer, talvez por falta de prá-

tica processual administrativa e disciplinar, o defensor do acusado deve solicitar, mediante petição, à Comissão Processante, permanente ou especial, ao Secretário de Estado, ou ao Governador, em se tratando de feito de competência da Administra-

ção pública estadual, o sobrestamento da decisão de mérito do processo administrativo disciplinar, até o desfecho definitivo do processamento dos mesmos fatos no juízo criminal, cuja decisão poderá influenciar a conclusão administrativa, como medida de inteira justiça.

Nada impede, no País, que se aguarde a conclusão da ação penal, cujo julgamento, quase sempre, repercute no procedimento disciplinar, não obstante a consagrada independência das esferas penal e administrativa, realçada pela Súmula nº 18

do STF nestes termos: "Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa".

3. Competência para sobrestar

Retomando o fio inicial, caso seja o pedido de sobrestamento acolhido pela Comissão Processante, permanente ou especial, e, identicamente, pelo Titular da respectiva Pasta, deve o 73. Egberto Maia Luz, op. cit., pág. 246.

74. Egberto Maia Luz, op. cit., pág. 240.

feito, em termos estaduais paulistas, ser submetido, em efeito devolutivo, ao Governador do Estado, autoridade exclusivamente competente para concedê-lo, nos termos do Despacho Normativo de 12 de junho de 1979, publicado no Diário Oficial do Estado, do dia imediato.

Entendemos, com a devida vênia, que, a fim de que não pairem dúvidas a respeito da pretensão da defesa, ou conven-cimento da Comissão Processante, ou dos estamentos secretariais, deve o sobrestamento ser concedido, como iterativa-mente o fizeram os governadores Paulo Egydio Martins, Paulo Salim Maluf, André Franco Montoro e Mário Covas Júnior, nos casos trazidos à colação no transcurso deste estudo.

4. Remessa à origem

Uma vez sobrestado o feito, por ato governamental federal, estadual ou municipal, conforme o caso, devem os autos ser remetidos à origem, ou seja, à Comissão Processante de atribuição, a fim de que, ali, custodiados pelo secretário da apura-

ção, se acompanhe o desenvolvimento da ação penal, retomando-se o curso dos trabalhos procedimentais após a decisão judicial prolatada e devidamente transitada em julgado.

5. Independência das instâncias

Não obstante, tenha-se ter em mente que o instituto do sobrestamento não se reveste de contornos de divina pomada, de remédio para todos os males administrativo-disciplinares, uma vez que "a absolvição do servidor público em ação penal, não exclui a eventual legitimidade da punição administrativa", como já decidiu o TJSP75.

75. Revista de Direito Administrativo, vol. 51/187.

Também, a propósito, manifestou-se o STF, nos seguintes termos: "Não tem influência no processo administrativo, a sentença que, em juízo criminal absolve também o réu funcioná-

rio público"76.

6. Relatividade do instituto

Finalmente, de anotar-se que o Chefe do Poder Executivo pode não prover o incidente. Assim, como observa José Armando da Costa, ocorrendo alternativa reversa, "deverá o processo seguir normalmente todas as suas fases"77, até final absolvição ou imposição da pena disciplinar, que poderá alcançar até as de demissão simples ou de demissão agravada.

Finalmente, de anotar-se que o instituto do sobrestamento não se reveste de contornos absolutos, uma vez que o § 3º do artigo 7º da Lei nº 4.898, de 9 de

dezembro de 1965, que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal nos casos de abuso de autoridade, determina que o “processo administrativo não poderá ser sobrestado para o fim de aguardar a decisão da ação penal ou civil”, seja ele municipal, estadual, estadual, federal ou militar, consoante exegese do § 2º do mesmo cânone.

A Lei Orgânica da Polícia, Lei Complementar nº 207/79, exemplo frisante de entulho autoritário, em seu artigo 79, reza: “Independe do resultado de eventual ação penal a aplicação das penas disciplinares previstas neste Estatuto”.

Levando-se em conta que a Lei Complementar nº 207 foi promulgada em 5 de janeiro de 1979 e o Despacho Normativo do Governo do Estado é de 12 de junho do mesmo ano, entendemos, sub censura, que referido artigo acha-se neutrali-zado pelo ato governamental.

76. Revista de Direito Administrativo, vol. 35/148.

77. José Armando da Costa, op. cit., pág. 120.

Capítulo X

CONSIDERAÇÕES FINAIS

SOBRE O SOBRESTAMENTO

SUMÁRIO: 1 – Magistério de Nélson Hungria. 2 – Realidade paulista. 3 – Fato gerador. 4 – Seguidores de Hungria. 5 – Formulações administrativas. 6 – Provocação do sobrestamento. 7 – Reflexos do sobrestamento.

8 – Ausência de defesa. 9 – Argüição incidental.

1. Magistério de Nélson Hungria

Nélson Hungria, o primeiro paladino do sobrestamento no Brasil, discorrendo sobre o instituto, escreveu em 1945: “Em alguns países há direito expresso

regulando o assunto. Assim, na Alemanha, a Reichsbeamtengesetz (Estatuto dos Funcionários Públicos) dispõe, precisamente para conjurar o bis in idem ou a autonomia de pronunciamentos: 'No curso de um processo judicial, não deve ser instaurado contra o acusado, pelo mesmo fato, um processo disciplinar. Se no curso de um processo disciplinar, for instaurado contra o acusado, pelo mesmo fato, um processo judicial, deve o primeiro ser sobrestado até a conclusão do segundo (§ 77). Se for pronunciada absolvição pelo juízo penal comum, só terá lugar processo disciplinar, pelo mesmo fato, quando este, em si, afastada a possibilidade de sua configuração como crime (ohne ihre Beziehung zu dem gesetzlichen Tatbestande der strafbaren Handlung), ... represente uma falta disciplinar' (§ 78)"78.

78. Nélson Hungria, op. cit., pág. 269.

Acreditamos, posto que nossa anterior experiência na advocacia ensinou-nos que defensores lidam com a Lei e juízes com a Justiça, que o instituto do sobrestamento do processo administrativo é altamente salutar quando os indícios coligidos no decurso da instrução não se revistam de contornos suficientes à condenação do servidor.

2. Realidade paulista

Verdadeiro procedimento incidente, destinado a fazer com que a Administração pública aguarde a decisão judicial, absolutória ou condenatória, o sobrestamento compete, no Estado de São Paulo, nos estritos termos do item 4 do Despacho Normativo de 12 de junho de 1979, exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, ainda que sob o nome de sustação do julgamento administrativo até o pronunciamento do Poder Judiciá-

rio nos casos de falta também prevista na lei penal como crime.

Ocorre que, consoante o magistério do imortal Hungria a

"punição de certos delitos na esfera do direito administrativo, ao invés de o ser na órbita do direito penal comum, não obede-ce, como já frisamos, senão a

razões de conveniência politica”79.

Dotado de caráter suspensivo e dilatório, o sobrestamento objetiva aguardar decisão judicial definitiva, favorável ou desfavorável ao réu, apresentando natureza jurídica de ato administrativo discricionário de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo federal, estadual ou municipal, embasado em pareceres, formulações, orientações normativas, despachos normativos ou atos administrativos equivalentes.

3. Fato gerador

Seu fato gerador é, iniludivelmente, a acusação de prática, pelo acusado, no processo administrativo disciplinar, de crime 79. Nélson Hungria, op. cit., pág. 268.

contra a Administração pública, pelo simples fato de que os dispositivos estatutários, em geral, quando falam em crime não indicam quais os atos violadores da norma penal, cabendo ao Poder Judiciário definir a infração penal, já que a Administra-

ção pública não pune delitos.

No Estado de São Paulo, a Consultoria Jurídica da Pasta da Segurança Pública e a Assessoria Jurídica do Governo têm interpretado o instituto do sobrestamento com maior ampli-tude, convencendo sucessivos Governadores a conceder o benefício, inclusive em casos de crimes não funcionais, como homicídios.*

4. Seguidores de Hungria

Aliás, após o impulso inicial dado por Nélson Hungria e, depois, reforçado por José Armando da Costa, o instituto encontrou total apoio por parte de procuradores do Estado, em São Paulo, nomeadamente Egberto Maia Luz, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Edmir Netto de Araújo.

Seus trabalhos, salvo melhor juízo, refletem o esforço da Procuradoria do Estado

envolvida no detalhamento e na edição do Despacho Normativo de 12 de junho de 1979 e adotados, como razão de decidir, na manifestação do Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, Calim Eid, vetor final da decisão do então Governador Paulo Salim Maluf, ainda em vigor, para os casos previstos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, bem como para as situações previstas pela Lei Complementar nº 207, de 5

de janeiro de 1979, também conhecida como Lei Orgânica da Polícia.

* Vide, neste livro, Processo nº 14.011/74-SSP, relatado por José René Motta, págs. 87/89, Processo nº 8.975/78-SSP, relatado por Antonio Carlos de Castro Machado, págs. 90/92, e Processo nº 1.440/93-SSP, aditado por Sandra Regina S. Piedade, págs. 103/105.

5. Formulações administrativas

Na esfera federal, os pareceres ofertados pelo Consultor-Geral da República, aprovados pelo Presidente da República, revestem-se de obrigatoriedade em todos os órgãos que compõem a Administração da União, principalmente no que tange ao sobrestamento, de caráter mandamental, conforme exegese do art. 116, III, do Decreto-lei nº 200/67.

Nos municípios brasileiros que adotam semelhante crité-

rio a orientação não deve discrepar do pensamento firmado pela União e pelo Estado de São Paulo, desde que a referência a crimes, em seus respectivos Estatutos, seja clara, sem, contu-do, definir os atos infringentes da lei penal.

Trata-se, como se sabe, de hermenêutica extraída da Exposição de Motivos nº 882, do DASP, elaborada há mais de cinqüenta anos, que entende que quando o dispositivo estatutário fala em crime, não define os atos infringentes do ordenamento penal, de sorte que somente o Poder Judiciário pode preencher o vazio da norma, definindo o comportamento desviante, uma vez que a Administração pública não tem autorização constitucional para dizer se o servidor cometeu uma

violação a norma penal.

6. Provocação do sobrestamento

Tecnicamente, o sobrestamento pode ser provocado pelas comissões processantes, através de simples despacho interlocutório lançado dentro dos próprios autos, nunca em apartado, como observado, com acurácia, por José Armando da Costa80.

Também, pode ser suscitado pela defesa técnica através de petições ofertadas no curso da instrução do processo admi-

80. José Armando da Costa, op. cit., págs. 127 e 128.

nistrativo disciplinar, ou quando o feito já estiver sob exame das assessorias jurídicas secretariais ou governamentais, enfim, enquanto não prolatada a decisão definitiva por parte do Chefe do Poder Executivo.

Questão prejudicial, dotada de efeito suspensivo, condi-ciona o resultado do procedimento disciplinar, impondo-se, como antecedente lógico da decisão conclusiva de mérito, o dever da Administração pública ficar no aguardo do pronunciamento definitivo, trânsito em julgado pelo Poder Judiciá-

rio, “a despeito da consagrada independência das esferas penal e administrativa cristalizada pela Súmula nº 18 do STF”81.

7. Os reflexos do sobrestamento

Sobrestado o processo administrativo disciplinar, mediante ato do Chefe do Poder Executivo, federal, estadual ou municipal, não sendo demasiado dizer que pode ser feito pelos Chefes do Poder Legislativo ou Judiciário, quando palcos de processos administrativos disciplinares contra seus servidores, devem os autos ser remetidos à comissão processante de atribuição, onde, custodiados pelo secretário do feito, na origem, se acompanha-rá o desenrolar da ação penal propriamente dita, retomando-se os trabalhos procedimentais após a prolação da sentença judicial transitada em julgado para a acusação e para a defesa.

Convém lembrar, neste ponto, que “não ocorre prescri-

ção durante o período em que as autoridades administrativas promovem diligências sem solucionar o processo administrativo”, conforme acórdão do Egrégio Plenário do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, relatado pelo Desembargador Rodrigues da Silva82.

81. Ernomar Octaviano e Átila J. Gonzalez, “Sindicância e Processo Administrativo”, Prática e Jurisprudência, 3ª edição revista e atualizada, pág. 169.

82. “Boletim do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado”, 16-31

de março de 1978, pág. 281.

Aliás, de acordo com o § 2º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, os “prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime”.

Essa regra que também constava do inciso III do art. 261

do Estatuto anterior, ora revogado, foi objeto de precioso acórdão do plenário do STF, cujo relator foi o então Ministro Xavier de Albuquerque83.

Idêntico entendimento é esposado pelo Despacho Normativo do Governador, de 3 de outubro de 1985, publicado no DOE do dia imediato84.

8. Ausência de defesa

Entre os anos de 1974 e 1995 observa-se que a defesa técnica, em processos administrativo-disciplinares, não tem levantado o sobrestamento, de sorte que, freqüentemente, acusados são demitidos a bem do serviço público, e, tempos depois, absolvidos no crime, sempre com suporte no art. 386, VI, do CPP, enquadramento que torna inviável qualquer retorno aos quadros do funcionalismo, principalmente no Estado de São Paulo, por força do Despacho

Normativo do Governador, de 28 de março de 199085.

Por outro lado, entendemos, ainda, que o sobrestamento denegado não comporta impetração de mandado de seguran-

ça, por não se revestir de liquidez e certeza, inexistentes no âmago de formulações ou de despachos normativos, muito embora nos fascine a idéia contrária.

É que impetrar-se mandado de segurança contra comissões processantes, Secretários de Estado, Governadores ou até 83. “Boletim”, op. cit., pág. 282.

84. Diário Oficial do Estado nº 188, de 4 de outubro de 1985, pág. 3.

85. Diário Oficial do Estado nº 60, de 30 de março de 1990, págs. 1/30. Vide pág. 149 deste livro.

contra o Presidente da República, pode precipitar pré-julgamentos dos casos, em situação análoga a certas ações de habeas corpus que, denegadas, antecipam, logicamente, o resultado da ação penal principal, quase sempre de forma inapelável.

9. Argüição incidental

O sobrestamento, enfim, não constitui poção mágica, já que não absolve e, muito menos, afasta, em definitivo, a possibilidade de aplicação da pena demissória ao acusado.

Facho de luz incidente sobre a íntima convicção dos membros componentes das comissões processantes, e dos altos escalões da Administração pública, lenitivo processual posto à disposição da defesa técnica, torna mais amplo e confortável o due process of la *w*.

Contudo, como já explicado, independe o processo administrativo do desenlace ou do resultado do processo ou ação penal86.

Vale, neste final, todavia, lembrar a lição de Themístocles Brandão Cavalcanti, nestes termos: “Nada impede que o poder disciplinar se exerça mesmo antes da ação da justiça criminal”87.

86. Revista de Direito Administrativo, vols. 70/171 e 126/71.

87. Themístocles Brandão Cavalcanti, “Direito e Processo Disciplinar”, Fundação Getúlio Vargas, 2ª edição, Rio, 1966, pág. 113.

Anexo I

Modelos e Precedentes

Modelo nº 1

SOBRESTAMENTO SUSCITADO POR COMISSÃO

PROCESSANTE ANTES DO RELA

TÓRIO FINAL

Os membros da comissão do processo administrativo disciplinar designados pela Portaria de nº ....., de ..... de ..... de

....., para apurar irregularidades atribuídas ao servidor ....., (nome, cargo e nível) tendo chegado à conclusão que a transgressão em apuração constitui ilícito penal catalogado no art.

..... do CP e que, nesses casos, a punição disciplinar, consoante o art. 207, I, e o entendimento do DASP, vazado na Formula-

ção de nº 128, deverá aguardar a decisão da instância penal, submetemos o

presente processo ao exame de V. Sª, a fim de que seja sobrestado até que sobrevenha a sentença criminal condenatória".88 *

Local e data

Presidente

1º Membro, ou 1º Vogal

2º Membro, ou 2º Vogal

88. José Armando da Costa, op. cit., págs. 127 e 128.

* Este despacho deve ser submetido à decisão do Chefe do Poder Executivo.

82

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Modelo, e precedente, nº 2

SOBRESTAMENTO PROPOSTO

POR COMISSÃO PROCESSANTE

CORREGEDORIA DA POLÍCIA CIVIL

lª COMISSÃO PROCESSANTE PERMANENTE

Protocolado DGP nº 6.888/85

Proc. Adm. nº 34/85 – CPP

R E L A T Ó R I O

I – DOS FATOS E DA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO

Por designação do Exmo. Sr. Dr. Delegado Geral de Polí-

cia e à vista do contido no Protocolado DGP nº 6.888/85, deu-se a instauração do

presente processo administrativo-disciplinar que, sob o nº 38/85, teve por escopo apurar a responsabilidade funcional dos acusados, Investigadores de Polícia A, B e C, ante denúncia de participação dos mesmos na ação ilícita confessada por D, Inspetor de Quarteirão, ao ser autuado em flagrante pela prática de concussão.

II – DA INSTRUÇÃO

Essa fase processual teve início com a inquirição de E, pai do menor F, na condição de denunciante, como se vê a fls. 79

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

83

destes, oportunidade em que ratificou suas denúncias e pres-tou os devidos esclarecimentos sobre os fatos.

Por outro lado, os acusados, devidamente cientificados das acusações e interrogados a respeito das mesmas, negaram-nas, procurando, todos, eximirem-se de qualquer relaciona-mento com D, a quem afirmam conhecer apenas de vista, muito embora fosse ele credenciado como Inspetor de Quarteirão junto ao Distrito Policial.

III – DAS ALEGAÇÕES FINAIS DE DEFESA

Consoante dispõe o artigo 112 e §, da Lei Complementar nº 207/79, notificou-se os Srs. Drs. Defensores a respeito, abrindo-se-lhes os prazos improrrogáveis de 48 horas e mais 5

(cinco) dias, para apresentação das alegações finais em defesa dos acusados.

.....

.....

.....

.....

IV – DAS CONCLUSÕES

Após detida análise e bem sopesada apreciação de todos os elementos contidos e constantes nos autos, consubstanciados não só nos depoimentos das testemunhas arroladas pela Comissão e pelos Ilustres Defensores, mas, também, nos registros e peças informativas existentes, relacionadas com a apreensão do menor F .....

.....

.....

.....

84

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

e, por isso mesmo, com fundamento no que foi exposto e no que mais consta, esta Comissão Processante Permanente, considerando caracterizado o procedimento irregular de natureza grave imputado aos acusados, OPINA que seja aplicada aos Investigadores de Polícia A, B e C, a pena de DEMISSÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO, como incursos nos artigos 62, incisos II e IX, 63, incisos VII e XXVII, 74, inciso II e 75, inciso VI, todos da Lei Complementar nº 207/79, de 05.01.1979.

Contudo, dada a prevalência da matéria penal e sua repercussão sobre a lide administrativa e, ainda, tendo-se em vista que os acusados respondem a processo pelo mesmo fato, perante a Justiça Criminal, esta Comissão pondera que a aplicação das medidas disciplinares propostas seja sobrestada até final julgamento do feito penal89.*

S.M.J. é que o cumpria relatar.

São Paulo, 20 de maio de 1986.

Dr. Luiz Ribeiro de Castilho

Pres. 1ª Com. Proc. Permanente

Dr. Gilberto Adamo Sellaro

Delegado/Membro

Dr. Douglas Fernandes Ribeiro

Delegado/Membro

89. Protocolado DGP nº 6.888/85, fls. 184/192.

* Grifos nossos.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

85

Modelo, e precedente, nº 3

SOBRESTAMENTO ACOLHIDO

POR CONSELHEIRO RELATOR

REFERÊNCIA : Protocolado DGP nº 6.888/85.

ASSUNTO

: Processo Administrativo nº 34/85, da 1ª Comissão Processante Permanente

da Corregedoria da Polícia Civil.

ACUSADOS

: A, Investigador de Polícia e outros.

PARECER Nº 57/86

A digna 1ª Comissão Processante Permanente, da Corregedoria da Polícia Civil, depois de minuciosa análise dos fatos em bem cuidado relatório, entende configuradas as infrações tipificadas na Portaria vestibular do contraditório: artigo 62, incisos II e IX, 63, incisos VII, XXVII, 74, inciso II e 75, inciso VI, da

Lei Complementar nº 207/79. Então, propõe a aplica-

ção da penalidade de demissão a bem do serviço público aos acusados, Investigadores A, B e C. Todavia, escrupulosa, evoca a existência de procedimento contra os mesmos acusados, pelos mesmos fatos, na esfera da Justiça Criminal. E pondera que “a aplicação das medidas disciplinares propostas seja sobrestada até final julgamento do feito penal” (fls. 184/192).

O entendimento de que a responsabilidade administrativa independe da responsabilidade criminal não é exaustivo. Há, em torno do assunto, ponderáveis objeções. Vale trazer à colação, por oportuna, manifestação (tópicos) contida no parecer nº 617/86, da Assessoria Jurídica do Governo (processo nº DGP-SSP-7.820/84), 86

acolhida pelo Titular da Pasta, em 9 de junho p. passado: ... “Ressalte-se que a independência das instâncias não implica na obrigatoriedade da Administração decidir sem aguardar a sentença judicial.

Primeiramente, por não ser essa independência absoluta, uma vez que, em algumas hipóteses, a decisão judicial vincula... Em segundo lugar, temos que é lícito à Administração, quando não se sinta segura para decidir, valer-se da decisão judicial como valiosíssimo elemento de convicção. Desta forma, temos para nós que a proposta formulada no sentido de se aguardar o desfecho da decisão judicial constitui medida cautelar juridicamente defensável e perfeitamente cabível ante a prova colhida”.*

De qualquer modo, é da melhor política a harmonia entre as decisões da Administração Pública e as do Poder Judiciário. Embora não caiba falar, rigorosamente, em sobrestação (sic) da aplicação da medida disciplinar é de toda conveniência, in casu, o aguardo da manifestação decisória da Justiça Penal. Ter-se-á, com a prudência alvitrada, maior resguardo numa eventual punição extremada, neste passo, sob a égide do próprio órgão encarregado de dizer o Direito (jurisdicere).

Assim, antes de qualquer manifestação sobre o mérito, permite-se o Conselheiro signatário levar a questão ao crivo do Nobre Cole-giado, com proposta de

acolhimento da pretensão expendida pela digna Comissão Processante Permanente90.*

É o parecer.

C.P.C., em 24 de junho de 1986.

LUIZ LASSERE GOMES

CONSELHEIRO-RELATOR

90. Protocolado DGP nº 6.888/85, fls. 195/196.

* Grifos nossos.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

87

Modelo, e precedente, nº 4

SOBRESTAMENTO PROPOSTO

POR CONSELHEIRO RELA

TOR

CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL

NATUREZA

: Processo nº 14.011/74-SSP – Vols. I e II c/

ap. xerox do mesmo.

INTERESSADO : A e outros.

ASSUNTO

: Processo Administrativo.

PARECER Nº 10/75

Quando encarregado do Setor de Crimes contra o Patrimônio do 44º Distrito Policial, desta Capital, o Investigador de Polícia Optante, A, juntamente com B (Investigador Optante), C (Investigador) e D (Carcereiro), realizou na área territorial de seu distrito diversas diligências com objetivo de fazer declinar o índice de assaltos que se apresentava alarmante.

Com a prisão de “Miguelzinho”, “Geraldo” e “Zulu”, tor-nou-se conhecida a autoria de alguns desses delitos.

Para a instrução dos inquéritos instaurados, empenha-se a localização de duas armas de fogo (um revólver, calibre 32 e uma automática, calibre 7,65) que, segundo “Zulu”, estariam com Antonio Azevedo Leskovar, vulgo “Alemão”.

Em decorrência, foi ele detido e, também, o foram Luiz Carlos da Silva, vulgo “Tanajura”, Mário Vieira Gomes, vulgo 88

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

“Boy”, Marcelino Joaquim do Nascimento, vulgo “Gordo” e Rizael da Silva Nascimento, vulgo “Rizi”.

Consta dos autos que as prisões foram efetuadas pelos policiais processados e por E, vulgo “Zé da Base”.

Todos foram recolhidos em xadrezes do 44º Distrito Policial, onde, além dos citados assaltantes, já se encontravam Nercio Ribeiro Sant’Ana, vulgo “Nelsinho” e os menores Wenceslau Duarte da Silva, Vital Paulo do Nascimento, vulgo

“Drácula”, José Alves da Silva e Milton Feitosa Nascimento.

No dia 24 de julho p. passado, às 7:40 horas, no Km 34 da Estrada de Sapopemba, dois corpos humanos, carbonizados, foram encontrados no interior de um carro queimado.

Nesse mesmo dia, às 13:00 horas, na Estrada do Rio Abaixo, município de Itaquaquecetuba, deparou-se com o cadáver de um indivíduo, de cor escura,

assassinado a tiros.

Com absoluta segurança, foram eles, identificados como sendo Mário Vieira Gomes, “Boy”, Marcelino Joaquim do Nascimento, “Gordo” e Rizael da Silva Nascimento, “Rizi”.

Do apurado no Processo Administrativo e de acordo com o relatório apresentado pelo digno Presidente da 3ª Comissão Processante Permanente, do Serviço Disciplinar da Polícia, nos três homicídios estariam seriamente envolvidos os policiais acusados e o Sargento reformado da Aeronáutica, E.

Da prova colhida surgem, realmente, fortes indícios com-prometendo a conduta dos processados.

As vítimas foram retiradas do xadrez por eles, na madrugada do dia 24, juntas, e, poucas horas depois encontradas assassinadas.

Deve ser considerada a versão de Antonio Azevedo Leskovar, “Alemão”, que tem apoio no conjunto probatório.

A morte de um dos detidos, na prisão, teria forçado a eliminação dos dois outros.

Sendo assim, entendo que o fato não pode ser apreciado em confronto com faltas disciplinares de menor graduação, conforme entende o digno Presidente da 3ª Comissão Processante Permanente.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

89

O caso está sub judice. E, se comprovada a participação dos acusados no três homicídios, a pena maior absorveria a menor.

Não prevalece, aqui, o princípio da não vinculação do processo administrativo com o criminal.

Estão, intimamente, ligados.

Sobrevindo condenação, esta, fatalmente, trará como pena acessória, a perda da

função pública.

Face ao exposto, tenho por temerária qualquer manifestação antecipada. Os autos devem permanecer no Egrégio Conselho da Polícia Civil aguardando decisão da Justiça91.*

É o parecer.

C.P.C., em 10 de março de 1975.

JOSÉ RENÉ MOTTA

RELATOR

91. Processo nº 14.011/74-SSP, fls. 389/391.

* Grifos nossos.

90

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Modelo, e precedente, nº 5

SOBRESTAMENTO PROPOSTO

POR CONSELHEIRO-RELA

TOR

COM BASE EM PRECEDENTE ADMINISTRA

TIVO

CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL

PROCESSO

: SSP – 8.975/78 – vols. I a III.

INTERESSADO : Bel. A e outros.

ASSUNTO

: Processo Administrativo.

PARECER Nº 16/85

Consta dos autos que no dia 28 de abril de 1978, o indiví-

duo D, com antecedentes criminais, foi detido no 44º Distrito Policial – Guaianazes, pelos investigadores de polícia B e C e recolhidos a ordem do Delegado de Polícia de serviço, Dr. A, sob pretexto de furto de uma caixa de frutas. Após dois dias de detenção, D, em estado precário de saúde, foi encaminha-do ao Pronto Socorro de São Miguel Paulista e, dali, removido ao Hospital das Clínicas, onde faleceu quatro dias depois.

Acerca do fato em discussão, foi instaurado processo administrativo disciplinar e inquérito policial.

Em 29 de setembro de 1979, o processo administrativo em foco foi concluído e seu presidente manifestou-se pela demissão dos aludidos funcionários, por procedimento irregular de natureza grave, como infringentes do inciso II, do artigo O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

256, da Lei 10.261/68. Todavia, como pela Vara do Júri trami-tasse um processo-crime contra aquela autoridade e seus agentes pelo mesmo fato, convencionou-se por manter a punição sugerida no aguardo da decisão final da Justiça.

Com o encaminhamento destes autos ao Egrégio Conselho da Polícia Civil, o relator designado solicitou diligências, as quais, atendidas, retornaram a este colendo Conselho, quando então, o novo relator designado concordou com o entendimento anteriormente expresso, sugerindo que o pronunciamento do Poder Judiciário deveria anteceder manifestação neste processo administrativo disciplinar, no que foi referen-dado pelos seus pares.

Com o retorno dos autos ao Gabinete do Titular da Pasta, consultou-se o R. Juízo do feito, a respeito da decisão prolatada no procedimento criminal.

Dessa consulta, resultou a informação de que, por sentença de 7 de dezembro de 1982, foram os réus A, B e C, pronunciados pelo R. Juízo do feito para serem julgados pelo Tribunal do Júri, como incursos no artigo 121, § 2º, incisos I, III e IV, combinado com o artigo 25 do Código Penal (fls. 551, 552, 553 e 554).

Inconformados com essa decisão, os acusados dela recorre-ram e viram negado pela Quarta Câmara Criminal do E. Tribunal da Justiça, por acórdão de 10 de setembro do ano transato, provimento ao recurso impetrado. Conclui o V. acórdão por afirmar: “Há, pois, no conjunto das provas, sérios indícios atribuídos aos réus em relação às torturas infligidas à vítima e que mais tarde deu, como conseqüência, na morte da vitima. Assim sendo, somente o Tribunal do Júri, pela prioridade que tem de apreciar o caso, é que deve se manifestar, por primeiro sobre a responsabilidade ou não dos denunciados, como juízo natural de admissibilidade de acusação e competência para julgar sobre o tipo infracional e, inclusive sobre os qualificadores que em princípio ficam mantidos”.

Essa decisão, habilitou a expedição dos libelos-crimes acusatórios contra aqueles réus, acusados.

Passamos a opinar:

O fato em discussão está cumulado com crime pendente de julgamento. Ora, se a responsabilidade penal dos acusados deverá ser definida por decisão judicial, não se deve precipitar uma decisão sobre a responsabilidade administrativa, por mais discricionário que seja o exercício do poder disciplinar.

O exame da conduta do acusados, no caso em tela, deve, irretor-quivelmente, ficar jungido à decisão final que a Justiça imporá.

Seria temerário, a esta altura, cogitar-se de qualquer outro aconselhamento.*

Aliás, em situação semelhante à do caso vertente, assim opinou a consultoria

jurídica da Pasta:

“As conclusões do processo administrativo só poderão subsistir na medida em que não tiverem sido contrariadas pela decisão judicial.

Justamente por este motivo, é que tudo aconselha que Administração, sempre que se trate de faltas, que também constituam crimes, suste o processo administrativo até que se verifique o pronunciamento final da Justiça”.* (Processo 7.486/74-SSP).

Nessas condições, estando os acontecimentos que ensejaram a instauração do presente processo administrativo, sub judice, torna-se recomendável que se aguarde a definição do processo-crime em trâmite perante a 2ª Vara Auxiliar do Júri desta Capital, com a conseqüente decisão a ser proferida, evitando-se, destarte, uma duplicidade ou diferente decisão para o mesmo acontecimento.*

É o nosso parecer, sub censura.92

São Paulo, 18 de fevereiro de 1985.

ANTONIO CARLOS DE CASTRO MACHADO

RELATOR

92. Processo SSP nº 8.975/78, fls. 213/215.

* Grifos nossos.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

93

Modelo, e precedente, nº 6

SOBRESTAMENTO PROPOSTO

POR CONSELHEIRO-RELATOR COM BASE

EM FORTE DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA

CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL

PROCESSO

: DGP 2.616/94 – Vols. I e II.

ASSUNTOS

: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 5/94.

INTERESSADO : A e B, Investigadores de Polícia.

PARECER Nº 108/95

Foi instaurado este processo administrativo disciplinar perante Comissão Processante Especial, instalada na Delegacia Seccional de Polícia de Sorocaba, a propósito de esquadrinhar as responsabilidades administrativas dos Investigadores de Polí-

cia A e B, com sede de exercício nas Delegacias de Polícia dos municípios de Piedade e Pilar do Sul, respectivamente, tendo em vista que, em meados do ano de 1993, se apropriaram, em razão do cargo, de um revólver, Taurus, calibre "38", com a numeração expungida, regularmente apreendido por policiais militares, em 27 de março daquele ano, e o alienaram, em proveito próprio, com o extraneus C, tratando, para tanto, de suprimirem o boletim de ocorrência nº 223/93, do dito dia 27

de março de 1993, que lavrado fora a respeito do ato constri-tivo da descrita arma de fogo e de produzirem um outro B.O., que recebeu o número 957/93, versando sobre o furto ficto da 94

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

mesma res, ocorrido no interior da Delegacia de Salto de Pirapora, supostamente em novembro de 1993.

Com efeito, o Investigador A, em agosto do ano circuns-tanciado, na cidade de Salto de Pirapora, adquiriu de D um automóvel Volkswagen, sedan, ano 1968, oferecendo como pagamento, um eqüino do sexo feminino, um aparelho sonoro

e a importância em espécie de Cr$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil cruzeiros) – padrão monetário à época. Entretanto, dado que seu colega B demonstrara interesse pessoal na aquisição da égua oferecida na transação, os dois policiais civis então, indelevelmente ajustados, engendraram substituí-la pelo revólver custodiado, escudando tal objetivo na supressão dos documentos de sua apreensão e na elaboração de outros sobre a sua imaginária subtração ilícita da Delegacia de Polícia.

Descoberta a trama, já depois de consumada, foram os acusados A e B indiciados formalmente em inquérito policial, segundo as condutas típicas capituladas nos artigos 312

(PECULATO), 305 (SUPRESSÃO DE DOCUMENTOS) e 340

(COMUNICAÇÃO FALSA DE CRIME), do estatuto repressivo, alicerçando o oferecimento de denúncia criminal pelo órgão do Ministério Público de Sorocaba, em desfavor de ambos, cujo recebimento pela autoridade judiciária da Comarca, deu azo à instauração de ação penal, face ao comportamento típi-co alinhado, presentemente em fase de instrução.

Existe nos autos prova abundante militando contraria-mente às argüições da defesa dos réus, que pugnou pela absolvição de ambos.

A Comissão Processante Especial, por seu turno, fundada no apurado, propôs a aplicação da pena disciplinar de DEMISSÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO, aos acusados A e B.

Esse o relato do necessário, passo a opinar.

O exame atento da questão fático-jurídica, consubstancia-da na vertente perquirição, evidencia que as infrações administrativas atribuídas aos acusados incidem sobre a prática de crimes, cujo objetivo jurídico é a fé pública (SUPRESSÃO DE

DOCUMENTOS) e a administração pública (PECULATO e O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

COMUNICAÇÃO FALSA DE CRIME), apresentando correspondência, na seara disciplinar, aos artigos 74, II e VI, da Lei Orgânica da Polícia do Estado, elencados na peça incoativa, os quais perfeitamente configurados importam na cominação da penalidade expulsiva, agravada na última hipótese.

Pois bem, conquanto sejam independentes as instâncias penal e administrativa, nos termos do artigo 79, do codex da Polícia Civil, existem casos em que essa independência não é absoluta, muito ao contrário, se reconhece uma clara e indissolúvel dependência da órbita administrativa relativamente à criminal.

Aflora tal subordinação decisória quando ao funcionário imputa-se falta administrativa, consistente na prática de crime, inexistindo descrição autônoma da conduta típica administrativa no estatuto funcional.

Assim é a conjuntura em foco, vez que a responsabilidade administrativa dos policiais civis A e B é decorrente da increpação quanto à autoria dos ilícitos penais de peculato, supressão de documentos e comunicação falsa de crime, cujo conseqüente processo criminal não se ultimou ainda em sentença judicial, quando então terá se manifestado o Poder Judiciário, a quem compete, com exclusividade, reconhecer a existência ou não de crime imputado, bem assim, sua autoria.

Desta sorte, a apuração disciplinar em causa depende para sua conclusão da prolação da sentença judicial definitiva, respectiva ao Processo Criminal nº 308/94, que ora tramita perante o D. Juízo da 2ª Vara Criminal de Sorocaba.

Em abono a essa tese, cabível invocar-se o magistério do festejado administrativista JOSÉ CRETELLA JÚNIOR:

“Tão comunicáveis são as esferas penal e administrativa que, em certo momento, o DASP se inclinou pela tese da necessidade do prévio pronunciamento do Poder Judiciário para aplicação da pena administrativa, visto que entre infra-

ções que podem dar motivo à pena de demissão a bem do serviço público se inclui a infração criminal, o crime (Exposição de Motivos do DASP nº 882, de 23 de março de 1.943).

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Realmente, se o juízo administrativo decide uma coisa e o juízo penal decide outra, em matéria de crime, tal disparidade de soluções concorre para desacreditar um dos julgadores. Por isso, melhor seria que, tratando-se de crime, o juízo administrativo sobrestasse seu pronunciamento, aguardando a decisão do Poder Judiciário.

Nos vários Estatutos dos Funcionários, quer da União, Estados ou Municípios, a referência a crimes contra a Administra-

ção é clara. Capitulando-se, depois, especificamente, inúmeras figuras definidas também, no Código Penal, como crimes.

Ora, os dispositivos estatutários, quando falam em crime, não definem os atos infringentes da lei penal e, por isso, só à esfera judiciária competente é que cabe definir o delito, já que os crimes não punidos pela Administração pelo fato de constituírem crimes, mas por estarem definidos de maneira autônoma no Estatuto (RDA 51-190).” (“Repercussão da Sentença Penal na Esfera Administrativa”, trabalho publicado na Revista Forense, nº 236/71, pgs. 40/41).

Dessa compreensão não discrepa o eminente EDMIR

NETTO DE ARAÚJO:

“Há, ..., certo caso em que se torna praticamente obrigatório aguardar a decisão judiciária: quando os diplomas estatutários remetem à tipificação criminal a caracterização da falta a ser punida nas duas esferas, sem descrever, de forma autô-

noma, o comportamento ilícito.

É o caso da aplicação da pena expulsiva ao servidor que praticar ‘crime contra a Administração Pública’ (Lei 8.112/

90, artigo 132, I), ou como menciona o Estatuto estadual (artigo 257, II) repetido quase literalmente pelo municipal (artigo 189, II), ‘praticar crime contra a boa ordem da Administração pública, a fé pública e a Fazenda estadual, ou previsto pelas leis relativas à segurança e a defesa nacional.’

Na esfera federal, há bastante tempo (Formulação DASP

128) se entende que, no caso de crime, cuja conduta não seja descrita autonomamente como falta disciplinar, não subsiste a demissão se o Judiciário não considerou crime a falta praticada.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

97

“(in ‘O Ilícito Administrativo e seu Processo’. Editora Revista dos Tribunais, 1994, pg. 253).

E com excelência José Armando da Costa, doutrina:

“Nem toda transgressão disciplinar capaz de ensejar a demissão do servidor público constitui, nos termos da lei penal, crime contra a Administração Pública, mas a recíproca é verdadeira, isto é, todo ilícito penal contra a Administração perpetrada pelo agente público configura falta disciplinar provocadora de pena expulsiva.

Daí haver o Estatuto Federal incluído no seu catálogo de faltas motivadoras de demissão os crimes cometidos contra a Administração (artigo 207, inciso I).

Todavia, deverão essas figuras embasadoras da pena de expulsão corresponder, com precisão, aos tipos penais que compõem o rol dos crimes contra a Administração. Se não houver essa subsunção ao tipo penal, não pode a demissão do funcionário tomar por fundamento o inciso I, do artigo 207 do Estatuto.

Por essa razão, predomina no DASP o entendimento segundo o qual a autoridade administrativa, nesses casos, tem que aguardar a decisão criminal” (in “Teoria e Prática do Direito Disciplinar”, Editora Forense, 1ª edição, 1981, pgs. 365/366).

Assinale-se ainda que perfilham de idêntico sentir as doutas lições dos professores MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (in “Direito Administrativo”, Editora Atlas, 53ª edição, 1995, pgs. 392/393) e ARMANDO PEREIRA (in “Prática do Processo Administrativo”, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1966, pgs. 09/10).

Demais disso, de se anotar que o Pretório Excelso tem decidido na mesma esteira de entendimento: SERVIDOR PÚBLICO – Demissão – Processo Administrativo – Decreto fundamentado na prática obrigatória de provimento condenatório com trânsito em julgado.

Ementa oficial: Estando o decreto de demissão alicerçado em tipo penal, imprescindível é que haja provimento condenatório trânsito em julgado. Se de um lado é certo que a juris-98

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

prudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal indica o caráter autônomo da responsabilidade administrativa, a não depender dos procedimentos cível e penal pertinentes, de outro não menos correto é que, alicerçada a demissão na práti-ca de crime contra a administração pública, este há que estar revelado em pronunciamento do judiciário coberto pelo manto da coisa julgada. (MS 21.03.10.-8-DF-T.PLENO-J. 25.11.93 –

Rel. Min. Marco Aurélio DJU 11.03.94).

Assim considerando, diante do todo explicitado, forçoso opinar pelo sobrestamento deste PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, na origem, no aguardo do pronunciamento judicial já aludido, com trânsito em julgado, somente após o que, estará o juízo administrativo habilitado a exercitar seu poder de decisão, quanto às irregularidades administrativas em causa.*

Este é o parecer sub censura.93

CPC, 16 de agosto de 1995.

FERNANDO MIRANDA VILHENA

RELATOR

93. Processo DGP 2616/94, fls. 251/261.

* Grifos nossos.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

99

Modelo, e precedente, nº 7

SOBRESTAMENTO ACOLHIDO EM SÚMULA

DO CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL

EM SESSÃO EXTRAORDINÁRIA

CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL

Processo nº 8.975/78 – I, II e III vols.

Sessão extraordinária realizada em 13-3-85

SÚMULA DE JULGAMENTO

Foi instaurado o presente Processo Administrativo para apurar a responsabilidade funcional do Delegado de Polícia Bel. A e dos Investigadores de Polícia B e C, acusados da prática de violência contra D, detido por suspeita de furto em 28 de abril de 1978 e que, em conseqüência, veio a falecer no Hospital das Clínicas na noite de 3 de maio de 1978.

O Sr. Relator, Dr. ANTONIO CARLOS DE CASTRO

MACHADO, examinando os autos e tendo em vista que o fato constituiu “crime contra a vida”, estando os acusados aguardando julgamento pela 2ª Vara Auxiliar do Júri desta Capital, 100

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

MACHADO, examinando os autos e tendo em vista que o fato constituiu “crime contra a vida”, estando os acusados aguardando julgamento pela 2ª Vara Auxiliar do Júri desta Capital, propõe que se AGUARDE a definição do processo-crime, a fim de se evitar duplicidade de decisão para o mesmo acontecimento. O Conselho, por unanimidade de votos, acolheu a proposta do Senhor Relator.

Assim informados, subam os autos à consideração do Exmo.

Senhor Delegado Geral de Polícia.94

C.P.C., em 13 de março de 1985.

ADIPE ABMUSSI

Secretário do Conselho da

Polícia Civil

94. Processo nº 8.975/78, fls. 216.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

101

Modelo, e precedente, nº8

SOBRESTAMENTO ACOLHIDO EM SÚMULA

DO CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL

EM SESSÃO ORDINÁRIA

CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL

Processo nº 2.616/94 – I e II vols.

S.A. nº 7/94/DELSECPOL. DE SOROCABA

Sessão ordinária realizada em 1/9/95

SÚMULA DE JULGAMENTO

Respondem ao Processo Administrativo em análise os Investigadores de Polícia A e B, em razão de terem se apropriado de um revólver “Taurus”, calibre 38, numeração raspada, apreendido por policiais militares em 27 de março de 1993 e o negociado indevidamente com Joaquim Francisco de Barros Neto. Consta que teriam suprimido o boletim de ocorrência nº 957/93, refe-rente ao furto da mesma. O fato ocorreu no interior da Delegacia de Polícia de Pirapora, em

novembro de 1993.

Salienta o Relator Dr. FERNANDO MIRANDA VILHENA: Conquanto sejam independentes as instâncias penal e administrativa, nos termos do artigo 79 do codex da Polícia Civil, existe caso em que essa independência não é absoluta, muito ao contrário, se reconhece uma clara e indissolúvel dependência da órbita administrativa, relativamente à criminal. Tal subordina-

ção decisória aflora quando ao funcionário imputa-se falta administrativa, consistente na prática de crime, inexistindo descrição autônoma da conduta típica administrativa no estatuto 102

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

funcional. Assim é a conjuntura em foco, vez que a responsabilidade administrativa dos policiais civis A e B é decorrente da increpação quanto à autoria dos ilícitos penais de peculato, supressão de documentos e comunicação falsa de crime. Desta sorte, a apuração disciplinar em causa depende para sua conclusão, da prolação da sentença judicial definitiva, respectiva ao Processo Criminal nº 308/94, que ora tramita perante o digno Juízo da 2ª Vara Criminal de Sorocaba, ao qual compete, com exclusividade, reconhecer a existência ou não do crime imputado, bem assim, sua autoria.

Se de um lado é certo que a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal indica o caráter autônomo da responsabilidade administrativa, a não depender dos procedimentos cível e penal pertinentes, de outro, não menos correto é que, alicerçada a demissão na prática de crime contra a Administração Pública, este há que estar revelado em pronunciamento do Judiciário coberto pelo manto da coisa julgada.

Concluindo o Senhor Relator opina pelo SOBRESTAMENTO

deste Processo Administrativo disciplinar na origem, no aguardo do pronunciamento judicial já aludido, com trânsito em julgado, somente após o que, estará o juízo administrativo habilitado a exercitar seu poder de decisão, quanto às irregularidade administrativas em causa.

O Conselho, por unanimidade, acolheu a proposta do Sr.

Relator.

Subam os autos à consideração do Exmo. Sr. Delegado Geral de Polícia.95

C.P.C., em 1 de setembro de 1995.

SERAFIM GONZALEZ

Delegado de Polícia Divisionário da

Secretaria do Conselho da Polícia Civil 95. Processo nº 2.616/94, fls. 262/263.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

103

Modelo, e precedente, nº 9

SOBRESTAMENTO PROPOSTO PELA

CONSULTORIA JURÍDICA DA PAST

A

DA SEGURANÇA PÚBLICA

PROCESSO Nº : 1.440/93

INTERESSADOS : A e B

PARECER Nº

: 317

ASSUNTO

: PROCESSO ADMINISTRATIVO – Apura-

ção de conduta irregular de natureza grave de funcionária, consistente em homicídio e ameaças – Provas insuficientes para a demonstração cabal do ilícito

embora não concludentes para a absolvição dos acusados – Existência de procedimento criminal para a apuração dos fatos – Proposta de sobrestamento do feito até decisão judicial.

Vêm os presentes autos a esta Consultoria Jurídica, enca-minhados pelo Sr. Chefe de Gabinete da Pasta, para exame e parecer, nos termos do Decreto nº 27.378/87.

Trata-se de processo administrativo movido contra A, Dele-gada de Polícia que à época dos fatos prestava serviços na Delegacia de Defesa da Mulher, porque em data de 7/11/1990, durante a madrugada, após desentendimento e discussão com seu marido C, Investigador de Polícia lotado na Delegacia Seccional de Polícia de Campinas, ...

.....

.....

.....

Assim agindo, teriam os acusados infringido as disposições dos artigos 62, III e IX; 63, IV; 74, II e 75, I e II, da LC

207/79.

A respeito do presente procedimento manifestou-se este órgão consultivo às fls. 886/895, com aditamento da D. Chefia às fls. 896/897, cujas considerações ficam por ora reiteradas.

Na mencionada ocasião, foi determinado pelo então Sr.

Secretário da Pasta fosse dado cumprimento às diligências sugeridas pela chefia da Consultoria Jurídica, a fim de que fossem juntadas aos autos cópias do procedimento criminal promovido contra os acusados com relação à imputação que lhes foram feitas.

Em decorrência, vieram aos autos os documentos de fls.

902/932.

Compulsando novamente o feito porém, concluímos que as provas dele constantes não demonstraram claramente os fatos noticiados no que tange.
.....

.....

.....

Infelizmente a prova acrescida não traz para os autos elementos concludentes ou diversos dos já conhecidos de forma a alterar a conclusão desta consultoria conforme externado no aditamento de fls. 896/897, reiterando que entendemos que a obscuridade da prova não legitima absolvição dos acusados ou a mera aplicação de pena de suspensão anteriormente sugerida, caso em que possivelmente possa restar impune delito mais grave.

Há, por exemplo, contradições no depoimento da testemunha F,
.....

.....

.....

Assim, forçoso reconhecer que carecem os autos de melhores elementos a possibilitar nossa conclusão.

Acresça-se, ademais, que o item II – 2 do parecer deste órgão, às fls. 896/897, no que tange às informações sobre a existência de eventual procedimento criminal contra os acu-O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

105

sados sobre ameaças feitas às testemunhas não restou esclarecido, vez que ao que consta, as cópias dos depoimentos junta-dos referem-se ao homicídio praticado.

À vista do exposto, reiteramos o pedido de diligência do item II – 2 do supracitado parecer, assim como seja o presente feito sobrestado até final decisão judicial sobre as imputações feitas aos acusados, cuja decisão haverá de influenciar a conclusão administrativa, ressaltando-se a competência do Sr. Governador do Estado para o ato.96*

À consideração superior.

São Paulo, 13 de março de 1995.

SANDRA REGINA S. PIEDADE

Procuradora do Estado

De acordo com os termos do Parecer nº 317/95.

Encaminhe-se os autos à Chefia de Gabinete. C.J. em 14/3/95.

ANA MARIA OLIVEIRA DE TOLEDO RINALDI

PROCURADORA DO ESTADO

Chefe da C.J./S.S.P.

96. Processo nº 1330/93, fls. 953/954.

* Grifos nossos.

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Modelo, e precedente, nº 10

SOBRESTAMENTO SOLICITADO

POR SECRETÁRIO DE ESTADO

AO GOVERNADOR DO ESTADO

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA

GABINETE DO SECRETÁRIO

ASSESSORIA DISCIPLINAR

PROCESSO

: GS/1.440/93 – DGP/15.806/90 – Vols. I a V.

INTERESSADOS : A e B.

ASSUNTO

: Processo Administrativo Disciplinar.

SENHOR GOVERNADOR:

Trata o presente feito da proposta de suspensão por 30

(trinta) dias, convertida em multa, a A e de absolvição a B, formuladas pelos órgãos preopinantes da Polícia Civil.

Entende, no entanto, a Consultoria Jurídica da Pasta (fls.

953/954), pelo sobrestamento do processo enquanto se aguarda decisão definitiva do Poder Judiciário, por se tratar de falta prevista em Lei Penal, possibilitando em decorrência apreciação mais acurada dos ilícitos imputados.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

107

da decisão definitiva do Poder Judiciário, por se tratar de falta prevista em Lei Penal, possibilitando em decorrência apreciação mais acurada dos ilícitos imputados.

Isto posto e, pelo que dos autos consta, solicito a Vossa Excelência o seu sobrestamento até o trânsito em julgado da sentença criminal.97*

São Paulo, 22 de junho de 1995.

JOSÉ AFONSO DA SILVA

SECRETÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA

97. Processo GS/1440/93, fls. 955.

* Grifos nossos.

108

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Modelo, e precedente, nº 11

SOBRESTAMENTO PROPOSTO

PELA ASSESSORIA JURÍDICA DO GOVERNO

AO GOVERNADOR DO ESTADO

PROCESSO

: DGP – 1.665/93-SSP – Vols. I a III.

INTERESSADOS : A.

ASSUNTO

: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.

Acolho os pareceres nº 675/95 (fls. 580/588) e 752/95

(fls. 590/595) que, considerando a prova produzida nos autos, se inclinam pela proposta de sobrestamento do feito disciplinar até o desfecho do processo-crime que a Justiça Pública move contra o indiciado, sobre os mesmos fatos.

Com efeito, os ilícitos administrativos imputados ao indiciado, quer o do procedimento irregular de natureza grave, quer o da prática de ofensas físicas

contra particular, respectivamente previstas nos artigos 74, II, e 75, IV, da LOP, conforme portaria inaugural, têm, ambos, íntima correlação com o homicídio de que é acusado A.

É certa a maior abrangência das infrações administrativas em tela, sem a exigência da tipicidade do direito penal, mas não menos certo é que o núcleo da ilicitude administrativa se identifica com o crime de homicídio, sendo, pois, concêntri-cos os círculos representativos das faltas disciplinares e penal.

Nessas condições, parecem-me parcos os informes sobre o processo-crime, sem que, ao menos, se tenha a decisão de pronúncia.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

109

Com o sobrestamento, dar-se-á ensejo ao conhecimento das provas e da decisão a ser proferida na esfera penal, que se constituirão em elementos de maior segurança e certeza para o julgamento deste feito.98

ASSESSORIA JURÍDICA DO GOVERNO, 2 de agosto de 1995.

ELIVAL DA SILVA RAMOS

Procurador do Estado

Assessor Chefe

98. Processo DGP-1.665/93-SSP, fls. 596/597.

110

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Modelo, e precedente, nº 12

SOBRESTAMENTO DETERMINADO

POR GOVERNADOR DE ESTADO

ATÉ JULGAMENTO DA AÇÃO PENAL P

ARALELA

PROCESSO Nº : GG-1.747/75 c/ ap. SSP-7.486/74.

INTERESSADOS : A, B, C e D.

ASSUNTO :

Processo administrativo de natureza disciplinar – Ação criminal instaurada contra os indiciados, em curso perante a 23ª Vara do Júri – Proposta de sobrestamento do feito administrativo até que se julgue a ação penal, cujos autos se encontram aguardando laudo da Divisão de Criminalística para ser proferida decisão.

De acordo com o parecer nº 2.097/95, da Assessoria Jurí-

dica de meu Gabinete, determino o sobrestamento do feito administrativo até o julgamento da ação penal a que os indiciados respondem perante a 23ª Vara do Júri, devendo os autos serem remetidos à Pasta de origem, para o devido acompanhamento, retornando, posteriormente, para decisão.99

PALÁCIO DOS BANDEIRANTES, ... DE ..... DE 1975.

PAULO EGYDIO MARTINS

GOVERNADOR DO ESTADO

99. Processo GG-1747/75, fls. 261.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

111

Modelo, e precedente, nº 13

SUSPENSÃO DE JULGAMENTO DE PROCESSO

ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DETERMINADO

POR GOVERNADOR DO ESTADO

ATÉ DECISÃO DO PODER JUDICIÁRIO

GABINETE DO GOVERNADOR

DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO

: SSP-8.975/78 – I ao IV volume

INTERESSADOS: A e OUTROS.

ASSUNTO

: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLI-

NAR. Prática de ofensas físicas, em serviço, contra particular e procedimento irregular de natureza grave. Preso que falece em conseqüência de agressões sofridas nas dependências de Distrito Policial. Autoria atribuí-

da a policiais civis. Processo-crime instaurado acerca dos mesmos fatos. Conveniência de se aguardar a decisão definitiva do Juízo Criminal. Pelo sobrestamento Competência do Governador. Pena demissória em tese cabível.

Tendo em vista o parecer nº 203/87 da Assessoria Jurídi-ca do Governo, suspendo o julgamento deste processo administrativo disciplinar até a decisão do Poder Judiciário sobre a ação penal instaurada contra os indiciados.

112

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Devolvam-se, em decorrência, os autos à Secretaria da Segurança Pública para acompanhamento, devendo restituí-

los, na ocasião oportuna, com certidão da decisão judicial transitada em julgado, além das cópias dos assentamentos funcionais atualizados dos indiciados.100

PALÁCIO DOS BANDEIRANTES, DE ..... DE ..... 1987.

FRANCO MONTORO

GOVERNADOR DO ESTADO

100. Processo SSP-8.975/78, fls. 274.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

113

Modelo, e precedente, nº 14

SOBRESTAMENTO DETERMINADO

POR GOVERNADOR DO ESTADO

ATÉ DECISÃO DO PODER JUDICIÁRIO

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO

: DGP-15.806/90-SSP – Vols. I a V.

INTERESSADA : A e OUTRO.

ASSUNTO

: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLI-

NAR.

À vista dos elementos de instrução dos autos, do parecer nº 750/95, da Assessoria Jurídica do Governo, e manifestação da Chefia do órgão, determino o sobrestamento do presente processo disciplinar, até a decisão do Poder Judiciário nos autos do processo-crime nº 2.057/90, movido pela Justiça Pública contra a acusada A, que tramita perante o M.M. Juízo da lª Vara Criminal de Piracicaba, versando sobre os mesmos fatos.

Devolva-se este processo à origem, para oportuna comunicação do desfecho definitivo da ação penal.101

PALÁCIO DOS BANDEIRANTES, ... DE ..... DE 1995.

MARIO COVAS

GOVERNADOR DO ESTADO

101. Processo DGP-15.806/90-SSP, fls. 750.

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Modelo, e precedente, nº 15

SUSTAÇÃO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL,

DE PROCEDIMENTO ADMINISTRA

TIVO

DISCIPLINAR ATÉ O JULGAMENTO DEFINITIVO

DO PROCESSO-CRIME

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO

: DGP-1.665/93-SSP – Vols. I a III

INTERESSADO: A.

ASSUNTO

: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.

À vista dos elementos de instrução do processo e nos termos dos pareceres nºs

675/95 e 752/95, da Assessoria Jurídica do Governo, autorizo, em caráter excepcional, a sustação deste procedimento administrativo disciplinar até o julgamento definitivo do processo-crime instaurado por iniciativa da Justiça Pública envolvendo os mesmos fatos.

Determino, outrossim, a devolução dos autos à origem, para oportuna comunicação do decisório penal definitivo.102

PALÁCIO DOS BANDEIRANTES, ... DE ..... DE 1995.

MÁRIO COVAS

GOVERNADOR DO ESTADO

102. Processo DGP-1.665/93-SSP, fls. 598.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

115

Modelo nº 16

SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA

DO ACUSADO DURANTE O CURSO

DO PROCESSO ADMINISTRA

TIVO DISCIPLINAR

Excelentíssimo Senhor Doutor Presidente da Comissão Processante Permanente (ou Especial) da (o) .....

..... (qualificação), acusado neste processo administrativo disciplinar como incurso nos artigos ... (deduzir os artigos) da (o)... (diploma legal correspondente), por seu advogado e bastante procurador infra assinado, vem à presença de Vossa Senhoria, nos melhores termos de Direito, com escora na doutrina e na jurisprudência (citar a doutrina e a jurisprudência adequadas ao caso) e, também nos precedentes administrativos (mencionar os números dos

processos administrativos de que tiver conhecimento e em que ocorreu o sobrestamento), requerer o SOBRESTAMENTO do presente feito, até decisão final, pelo Poder Judiciário, do processo-crime nº ..., ora em trâmite pela

... Vara Criminal da Comarca de ....., conforme xerocópias e certidões em anexo.

Termos em que, ouvido o Chefe do Poder Executivo, Pede e espera deferimento.*

..... (localidade) ..... (dia) ..... (mês) ..... (ano).

.....

OAB.....

* Modelo preparado pelo autor.

116

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Modelo nº 17

SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA

DO ACUSADO, COMO PRELIMINAR,

POR OCASIÃO DA APRESENTAÇÃO DAS RAZÕES

FINAIS PERANTE COMISSÃO

PROCESSANTE PERMANENTE OU ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Doutor Presidente da Comissão Processante Processante Permanente (ou Especial) da (o).....

.....

..... (qualificação), acusado neste processo administrativo

disciplinar como incurso nos artigos .....

(deduzir os artigos) da (o) ..... (diploma legal correspondente), por seu advogado e bastante procurador infra assinado, vem à presença de Vossa Senhoria, nos melhores termos de Direito, com escora na doutrina, jurisprudência e precedentes administrativos (citar doutrina, jurisprudência e precedentes administrativos de que tiver conhecimento envolvendo sobrestamento), requerer,

P R E L I M I N A R M E N T E

O

S O B R E S T A M E N T O

do presente feito pelos motivos acima expostos, até decisão final, pelo Poder Judiciário, do processo-crime nº ....., ora em trâmite pela Vara Criminal da Comarca de ...., conforme xerocópias e certidões em anexo.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

117

D E M E R I T I S

.....

.....

.....

Termos em que, ouvido o Chefe do Poder Executivo, Pede e espera deferimento.*

..... (localidade) ..... (dia) ..... (mês) ..... (ano).

.....

OAB.....

* Modelo preparado pelo autor.

118

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Modelo nº 18

SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR

DELEGADO GERAL DE POLÍCIA

(OU AUTORIDADE ADMINISTRA

TIVA

EQUIVALENTE) NOS NÍVEIS MUNICIP

AIS,

ESTADUAIS E FEDERAIS

Excelentíssimo Senhor Doutor Delegado Geral de Polícia

..... (qualificação), acusado neste processo administrativo disciplinar como incurso nos artigos (deduzir os artigos) da(o) ... (diploma legal correspondente), por seu advogado e bastante procurador infra assinado, vem à presença de Vossa Excelência, nos melhores termos de Direito, com escora na doutrina e na jurisprudência (citar a doutrina e a jurisprudência adequadas ao caso) e, também nos precedentes administrativos (mencionar os números de processos administrativos de que tiver conhecimento e em que ocorreu o sobrestamento), requerer o SOBRESTAMENTO do presente feito até decisão final, pelo Poder Judiciário, do processo-crime nº ..., ora em trâmite pela Vara Criminal da Comarca de ..... conforme xerocópias e certidões em anexo, ouvido, é certo, o Egrégio Conselho da Polícia Civil.

Termos em que, ouvido, também, o Chefe do Poder Executivo,

Pede e espera deferimento.*

..... (localidade) ..... (dia) ..... (mês) ..... (ano).

.....

OAB.....

* Peça elaborada pelo autor.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

119

Modelo nº 19

SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR SECRETÁRIO

DA SEGURANÇA PÚBLICA (OU AUTORIDADE

EQUIVALENTE NOS NÍVEIS MUNICIP

AIS,

ESTADUAIS OU FEDERAIS)

Excelentíssimo Senhor Secretário da Segurança Pública

..... (qualificação), acusado neste processo administrativo disciplinar como incurso nos artigos (deduzir os artigos) da (o) ... (diploma legal correspondente), por seu advogado e bastante procurador infra assinado, vem à presença de Vossa Excelência, nos melhores termos de Direito, com escora na doutrina e na jurisprudência (citar a doutrina e a jurisprudência adequadas ao caso) e, também nos precedentes administrativos (mencionar os números de processos administrativos de que tiver conhecimento em que ocorreu o sobrestamento), requerer o S O B R E S T A M E N T O do presente feito, até decisão final, pelo Poder Judiciário, do processo-crime nº ....., ora em trâmite pela Vara Criminal da Comarca de ..., conforme xerocópias em anexo, ouvida, é

certo, a operosa Consultoria Jurídica da Pasta.

Termos em que, ouvido, também, o Chefe do Poder Executivo,

Pede e espera deferimento.*

..... (localidade) ..... (dia) ..... (mês) ..... (ano).

.....

OAB.....

* Peça elaborada pelo autor.

120

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

.....

OAB.....

Modelo nº 20

SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR

DO ESTADO, (OU AUTORIDADE POLÍTICO-

ADMINISTRATIVA NOS NÍVEIS MUNICIPAIS,

ESTADUAIS OU FEDERAIS)

Excelentíssimo Senhor Governador do Estado

..... (qualificação), acusado neste processo administrativo disciplinar como incurso nos artigos (deduzir os artigos) da (o) ... (diploma legal correspondente), por seu advogado e bastante procurador infra assinado, vem à presença de Vossa Excelência, nos melhores termos de Direito, com escora na

doutrina e na jurisprudência (citar a doutrina e a jurisprudência adequadas ao caso) e, também nos precedentes administrativos (mencionar os números de processos administrativos de que tiver conhecimento em que ocorreu o sobrestamento), requerer o S O B R E S T A M E N T O

do presente feito, até decisão final, pelo Poder Judiciário, do processo-crime nº ....., ora, em trâmite pela Vara Criminal de ..., conforme xerocópias em anexo, ouvida é certo, a dili-gente Assessoria Jurídica do Governo.

Termos em que,

Pede e espera deferimento.*

..... (localidade) ..... (dia) ..... (mês) ..... (ano).

* Peça elaborada pelo autor.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

121

Modelo, e precedente, nº 21

MONITORAMENTO DE SOBREST

AMENTO

GOVERNAMENTAL

Processo

: DGP nº 1.665/93 (GS-10.441/93) (ADGP

14.375/93) Vols. I a III.

Despacho nº

: 17.763/95.

Interessado

: A, Delegado de Polícia.

Assunto

: Processo Administrativo.

De ordem do Excelentíssimo Senhor Doutor Delegado Geral de Polícia, encaminhe-se, ao DEINTER, a fim de que a Colenda Comissão Processante Especial, instalada na Delegacia Seccional de Polícia de Sorocaba, nos termos dos itens 23 e 24, do parecer de fls. 587/588, oficie ao MM. Juiz Presidente do Tribunal do Júri competente para o julgamento penal deste caso, com vista à obtenção de informações sobre o estado do processo

“inclusive com a informação de seu eventual trânsito em julgado certificado por competente certidão exarada nos próprios autos do processo-crime” (sic, fls. 588), voltando-nos para moni-toramente do sobrestamento governamental de fls. 598.103

DGP., em 14 de setembro de 1995.

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

DELEGADO DE POLÍCIA DIRIGENTE DA

ASSISTÊNCIA POLICIAL TÉCNICA

ATPC / DGP

103. Processo DGP nº 1.665/93, fls. 600.

Anexo II

Bases Legais

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

SÚMULAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Súmula 18

“Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”.

Súmula 20

“É necessário processo administrativo com ampla defesa para demissão de funcionário admitido por concurso”.

Súmula 21

“Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou formalidades legais de apuração de sua capacidade”.

Súmula 346

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tor-nem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvados, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Súmula 473

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam 126

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvados em todos os casos a apreciação judicial”.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

127

FORMULAÇÕES DO DASP

Nº 30

“A absolvição judicial só repercute na esfera administrativa se negar a existência do fato ou afastar do acusado a respectiva autoria”.

Nº 48

“O inquérito administrativo em curso não impede a aposentação do indiciado”.

Nº 57

“O inquérito administrativo só é nulo em razão de irregularidades que impliquem cerceamento de defesa”.

Nº 71

“A Administração pode demitir funcionário por corrupção passiva com base, apenas, no inquérito administrativo”.

Nº 128

“Não pode haver demissão com base no item I do art. 207 do Estatuto dos Funcionários, se não a precede condenação criminal”.

Nº 159

“As conclusões das Comissões de Inquérito merecem fiel acatamento, salvo quando

contrárias à prova dos autos”.

Nº 215

“O inquérito administrativo não visa apenas a apurar infrações, mas também a oferecer oportunidade de defesa”.

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Nº 300

“As formulações elaboradas e publicadas pelo DASP (COLEPE) constituem, por força do disposto no art. 116, item III, do Decreto-lei nº 200, de 1967, orientação normativa para os Órgãos de Pessoal da Administração Federal Direta e Autárquica”.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

129

DESPACHO NORMATIVO

DO GOVERNADOR, DE 12-6-79

No processo GG. 1.160/79, sobre aplicação dos artigos 251 e 260 da Lei 10.261, de 28-10-68 (Estatuto dos Funcioná-

rios Públicos Civis do Estado de São Paulo): “Acolho manifesta-

ção do Secretário Chefe da Casa Civil, ficando revogado o Despacho Normativo de 12-3-70. Aplique-se a nova orientação em caráter normativo. Publique-se, juntamente com a representação da Subchefia de Assistência Técnica da Casa Civil, pareceres e conclusão da Assessoria Jurídica do Governo”.

MANIFESTAÇÃO DO SECRETÁRIO DE ESTADO

– CHEFE DA CASA CIVIL

Senhor Governador:

Acolhendo representação da Subchefia de Assistência Técnica da Casa Civil, acrescida das manifestações da Assessoria Jurídica do Governo, proponho a V. Exa. seja alterada a orientação firmado (sic) pelo Despacho Normativo de 12-3-70

quanto à submissão dos processos disciplinares ao Governador quando os

Secretários de Estado opinaram pela aplicação de pena não demissória ou pela absolvição.

No caso de V. Exa. concordar com o novo entendimento, sugiro a publicação de despacho em caráter normativo revogan-do o despacho anterior, oficiando-se aos Secretários de Estado para imediata aplicação, estabelecendo-se a seguinte disciplina: 130

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

1 — nos processos disciplinares, ainda que instaurados com a possibilidade, em tese, de aplicação de pena de demissão, os Secretários de Estado, no caso de entenderem que a pena cabível é a de suspensão ou outra de sua competência, deverão aplicá-las de imediato, encaminhando à apreciação do Governador, apenas os processos em que propuserem, expressa e fundamentadamente a pena de demissão.

Devem, também, os Secretários de Estado, quando for o caso, tendo em vista as provas coligidas, absolver os indiciados inocentes independentemente de manifestação do Chefe do Governo;

2 – quando cabível, deverão os Secretários exercer a competência de converter a suspensão em multa, conforme dispõe o inciso XXXII do artigo 19 do Decreto 13.242, de 12

de fevereiro de 1979;

3 – os Secretários de Estado, quando entenderem aconselhável a pena de demissão não poderão atenuá-la, devendo propor fundamentalmente essa providência; 4 – a decisão a respeito dos processos em que tenha ocorrido a prescrição, assim como naqueles em que se cuida da sustação do julgamento administrativo até o pronunciamento do judiciário nos casos de falta também prevista na lei penal como crime, fica reservada ao Chefe do Executivo, sempre que se cuide de falta sujeita à pena expulsiva; 5 – fica adotado critério idêntico em relação a todas as hipóteses aventadas acima para os funcionários sujeitos à Lei Orgânica da Polícia, Lei Complementar nº 207, de 5 de janeiro de 1979;

6 – fica mantido o atual sistema de encaminhamento à decisão do Governador

dos processos instaurados por determinação sua, ressalvando-se, também, sua competência de avocar os casos que entender necessários, bem como de estabelecer orientação de caráter geral para determinadas hipó-

teses e tipos de infração.

Palácio dos Bandeirantes, 12 de junho de 1979.

Calim Eid

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

131

REPRESENTAÇÃO DA SUBCHEFIA

DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

DA CASA CIVIL

Senhor Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil: Permito-me sugerir a Vossa Excelência mudança de orientação quanto à aplicação dos artigos 251 e 260 da Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo), que dispõe: Art. 251 – São penas disciplinares:

I – repreensão;

II – suspensão;

III – multa;

IV – demissão;

V – demissão a bem do serviço publico; VI – cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Art. 260 – Para aplicação das penalidades previstas no artigo 251 são competentes:

I – o Governador;

II – os Secretários de Estado até a de suspensão; III – os diretores gerais, até a suspensão, limitada a 30 dias; IV – os chefes de diretorias ou divisões, até a de suspensão limitada a 15 dias;

V – os chefes de serviço ou de seção, até a suspensão limitada a 8 dias.

Tais dispositivos, no que se refere aos Secretários de Estado, foram completados pelo artigo 19, nº XXXII, do Decreto nº 13.242, de 12 de fevereiro de 1979, que estabelece: Artigo 19 – Aos Secretários de Estado, em relação ao Sistema de Administração de Pessoal, no âmbito das respectivas Secretarias, compete:

XXXII – Aplicar pena de repreensão e suspensão até 90

dias a funcionário ou servidor, bem como converter em multa a suspensão aplicada.

Ora, até o momento, têm subido à consideração do Senhor Governador todos os processos administrativos instaurados para 132

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

a apuração de falta grave, em que seja, em tese, possível a aplica-

ção da pena de demissão, ainda que a comissão processante e o próprio Secretário tenham opinado pela absolvição, desclassificação da pena para a de suspensão e mesmo a conversão desta em multa.

Essa orientação foi adotada em virtude do seguinte Despacho do Governador, de 11-3-70

D.O. de 12-3-70 – p. 5 – 23 col.

Processo GG-474-70 – sobre apreciação de decisões dos Senhores Secretários de Estado que aplicam penalidades demissórias ou procedam à atenuação de penalidades ou absolvição dos indiciados quando aquela seja cabível em tese: “manifesto-me favorável à proposta do Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil e conseqüentemente, com o parecer do Serviço de Assistência Jurídica. Este Governo já decidiu que a competência para desligar servidor extranumerário bem como para aplicar-lhe a penalidade demissória, é privativa do Governador

do Estado (D.O. de 11-11-69). Não cabe, assim, outra interpretação normativa para solução de casos semelhantes. Publique-se a representação do Titular da Pasta da Casa Civil, para que, por todos os órgãos seja uniformemente seguida.

Tal procedimento, além de sobrecarregar os serviços da Secretaria da Pasta da Casa Civil, torna quase ineficaz aquela competência punitiva dos Secretários de Estado, conforme expressamente consignado no acima citado artigo do Estatuto dos Funcionários Públicos e artigo 19 nº XXXII, do Decreto nº

13.242, de 12 de fevereiro de 1979, porquanto, se todos os processos administrativos disciplinares em que seja possível, em tese, a aplicação de pena de demissão sobem à considera-

ção do Senhor Governador, pouco ou quase nada sobra à atribuição dos Secretários, uma vez que a pena de 90 dias de suspensão está muito próxima da demissão e normalmente é ela aplicada como desclassificação de processo originalmente instaurado para a pena expulsória.

Ressalta-se, ainda, que, melhor do que ninguém, e o Secretário de Estado da respectiva área quem melhor pode apreciar O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

a gravidade da falta, se passível de demissão ou suspensão, quando a verificação de determinadas circunstâncias permiti-rem o enquadramento em uma ou outra hipótese.

Proponho, pois a V. Exa. seja submetida ao Excelentíssimo Senhor Governador a sugestão de que, a partir desta data, os Secretários de Estado competentes, no caso de entenderem que a pena cabível é a de suspensão, deverão aplicá-la mesmo nos processos instaurados com a possibilidade de aplicação de demissão, encaminhando à apreciação do governador apenas os procedimentos em que propuserem, expressa e fundamentadamente, a pena expulsória. O Secretário deverá, outrossim, exercer a competência referida no citado nº XXXII, do artigo 19, do Decreto nº 13.242, de converter a suspensão em multa quando entender cabível.

A orientação agora proposta atende a nova realidade do funcionalismo estadual atual que, como é óbvio, cresceu consi-deravelmente. Entendo, também, que não haverá qualquer violação da competência demissória privativa do Governador porque esta somente poderá ser exercida com base nas provas constantes dos autos do processo e se o Secretário já entendeu que as provas só autorizam a suspensão, a participação do Chefe do Governo, no caso, é meramente formal. De qualquer forma, o processo é sempre um documento público que permanecerá para confirmar a justiça da aplicação da pena, aliás, passível de revisão mediante recurso administrativo ou judicial.

Lembro, porém, que deverá ser mantido o atual sistema de encaminhamento à decisão do Governador, dos processos instaurados por determinação sua, ficando, também, sempre, ressalvada sua competência de avocar os casos que entender necessários, bem como a de estabelecer orientação de caráter geral para determinadas hipóteses e tipos de infrações.

Submetida a presente proposta à consideração do Excelentíssimo Senhor Governador, se for aprovada, convém que seja publicada, em resumo, no Diário Oficial do Estado, como orientação normativa, oficiando-se, também, aos Secretários de Estado para conhecimento e aplicação.

134

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

Palácio dos Bandeirantes, 24 de maio de 1979.

Sebastião Barbosa de Almeida, Subchefe da Casa Civil Assistência Técnica.

PARECERES DA A.J.G.

Processo GG-1.160-79.

Parecer 794-79.

Interessado: Casa Civil do Gabinete do Governador: Assunto: Processo Administrativo Disciplinar. Competência para o julgamento das infrações em tese puníveis com a penalidade de demissão. Possibilidade de os Secretários de Estado apreciarem a questão. Jurisdição e competência administrativa.

Interpretação dos artigos 251 e 260 do EFP.

1 – Por determinação do Senhor Secretário de Estado –

Chefe da Casa Civil, vêm os autos a esta Assessoria Jurídica, a fim de que opinemos acerca da sugestão feita pela Subchefia de Assistência Técnica, no sentido de ser estabelecida, nos processos administrativos de caráter disciplinar nos quais se contemple infração em tese punível com a pena de demissão, orientação que permita aos Senhores Secretários de Estado julgar definitivamente esses feitos, sempre que, à luz do contido no processo, entendam ser incabível a pena expulsiva e optem pela atenuação da penalidade ou mesmo pela absolvi-

ção. Nessa circunstância, segundo é proposto, os Secretários de Estado, no caso de entenderem que a pena cabível é de suspensão, deverão aplicá-la, encaminhando ao Governador apenas os procedimentos em que propuserem, expressa e fundamentadamente, a pena demissória.

2 – Além de observar que, por força da orientação até o momento vigente, grande número de processos administrativos disciplinares sobrecarrega os serviços da Casa Civil e que o Secretário de Estado é quem, na respectiva área de compe-O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

tência, melhor pode apreciar a gravidade das faltas cometidas, acrescenta o ilustre autor da sugestão:

“A orientação agora proposta atende à nova realidade do funcionalismo estadual atual que, como é óbvio, cresceu consi-deravelmente. Entendo, também, que não haverá qualquer violação da competência demissória privativa do Governador porque esta somente poderá ser exercida com base nas provas constantes dos autos do processo e se o Secretário já entendeu que as provas só autorizam a suspensão, a participação do Chefe do Governo, no caso, é meramente formal. De qualquer forma, o processo é sempre um documento público que permanecerá para confirmar a justiça da aplicação da pena, aliás, passível de revisão mediante recurso administrativo ou judicial.”

Ficou dito na representação ora examinada que a orientação cuja modificação se propõe foi estabelecida, aos 11 de março de 1970, por via de Despacho Normativo do Senhor Governador do Estado, que, para tanto, lastreou-se no parecer nº 170-70 do antigo Serviço de Assistência Jurídica do Gabinete do Governador. Nesse parecer, em consonância com diversas manifestações anteriores, reafirmou-se: Por outro lado, dispondo a Lei nº 10.262-68 em seu artigo 260, I, em combinação com o artigo 251, IV e V, que é da competência governamental privativa a aplicação das penalidades de demissão e demissão a bem do serviço público, é curial que o referido diploma, ao assim se referir, veio também a deferir o exame e julgamento dos processos em que a penalidade demissória é cabível, em tese, ao Governador, pois é curial que somente tem competência para absolver ou atenuar penalidades, autoridade competente para aplicar aquela em tese cabível.

Tal princípio, além de alicerçado em orientação exegé-

tica de fundo lógico, emana do disposto no artigo 301 da Lei nº 10.261-68, que determina:

“Quando escaparem à sua alçada as penalidades e providências que lhe parecerem cabíveis, a autoridade que deter-136

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

minou a instauração do processo administrativo deverá propô-

las, justificadamente, dentro do prazo marcado para julgamento, à autoridade competente.”

Aliás, também, é o que determina o GGS em seu artigo 665: “Somente a autoridade competente para aplicar determinada pena é que tem poderes para ajuizar sobre a sua redução...” Diante do que ficou exposto, temos como corolário irrefutável que a decisão dos DD. Secretários de Estado que aplique penalidades demissórias a funcionários públicos ou servidores extranumerários, bem como aquela que venha a absolver ou atenuar penalidades, quando a cabível em tese vem a ser demissória, padecerá do vício de nulidade, motivo pelo qual seria recomendável, data vênia, que os ilustres Secretários de Estado fossem alertados, através de ofício circular, no sentido de não propiciarem a emissão de

decisões questionáveis.”

Apesar de reconhecermos a proficiente coerência exibida pelos argumentos que servem de arrimo à orientação acima referida defendemos ponto de vista diverso, convictos de que os artigos 251 e 260 da Lei nº 10.261-68 podem perfeitamente ser interpretados de molde a permitir que os Senhores Secretários de Estado exercitem o poder disciplinar de conformidade com o que é sugerido pela Subchefia de Assistência Técnica.

5. Em nosso entender, à base da orientação atualmente em vigor subjaz uma concepção insuficientemente clara da idéia de competência, permitindo uma identificação, a nosso ver incabível, entre conceitos processuais e administrativos.

5.1 O poder disciplinar é um simples poder administrativo, não se confundindo com qualquer manifestação jurisdicional. Enquanto esta é uma das faces da supremacia geral, decorrente da soberania do Estado, aquele é expressão da supremacia especial que, por força da relação de serviço público, a Administração exerce sobre os seus empregados. O

poder disciplinar tem fundamento no interesse e na necessi-O

dade de progressivo aperfeiçoamento do serviço público: daí o seu caráter restrito e interno. A jurisdição, diversamente, deve ser entendida como um poder, uma função e atividade em cujo exercício o Estado, para tornar efetiva a ordem jurídi-ca e garantir a paz social, substitui a atuação das partes envolvidas em um litígio que lhe é apresentado, praticando atos que buscam, de forma neutra e desinteressada, fazer atuar definitivamente a regra jurídica específica que, por força do direito objetivo, rege a situação concreta. A universalidade é um dos caracteres principais da jurisdição.

5.2 O conceito de jurisdição e o conceito de poder disciplinar são conceitos ontológicos, ao passo que a noção de competência é puramente metodológica. Em sentido geral, a competência é sempre a permissão legal para o exercício de parcela de determinado poder. Todavia, a competência jurisdicional e a

competência administrativa possuem significados diferentes.

5.3 A idéia de competência vista à luz da teoria geral do processo, significa uma medida de jurisdição, isto é, a permissão legal para que determinado órgão possa exercer uma fração da jurisdição. Esta, enquanto poder, é uma, estando presente sem divisões ou fragmentos, em todos os juízes e tribunais. Seu exercício, todavia, é distribuído entre muitos órgãos, chamando-se competência justamente essa quantidade de jurisdição atribuí-

da em exercício a cada órgão ou grupo de órgãos jurisdicionais.

(Cf. Cintra, Grinover & Dinamarco – Teoria Geral do Processo, São Paulo, 1975, p. 195)

5.4 A idéia de competência, vista sob o enfoque do Direito Administrativo está indissoluvelmente presa ao princípio do poder hierárquico, tendo em vista o escalonamento de fun-

ções que têm por fim permitir o melhor desempenho das atividades administrativas. Objetivamente considerada, a competência pode ser definida, com Marcelo Caetano, como o complexo de poderes funcionais conferido por lei a cada órgão de uma pessoa jurídica de direito público para que possam ser realizados os interesses atribuídos a esta. Dado que 138

hierarquia é a relação de subordinação existente entre vários órgãos e agentes do Executivo, com a distribuição de funções e a gradação da autoridade de cada um, podemos definir a competência administrativa como o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções.

5.5 Posto esse quadro, onde estabelecemos que o poder disciplinar é um poder administrativo, intimamente ligado ao poder hierárquico, e que a competência é um requisito para a validade do ato administrativo, traduzindo-se no poder, atribuí-

do por lei, para a prática do ato, temos condições de melhor compreender a regra de competência inserta no artigo 260

da Lei nº 10.261-68, afastando qualquer possibilidade de confusão entre o poder de julgar e o poder de praticar o ato.

6. Quando uma norma processual estabelece a competência de determinado órgão para apreciar determinadas matérias, é curial que essa competência se estende a todos os aspectos da citada matéria já que somente aquele órgão tem o poder de dizer o direito naquela situação. Assim, a competência para julgar o crime de furto implicará, necessariamente, na competência para absolver ou para atenuar as penalidades eventualmente cabíveis.

7. Todavia, o mesmo não ocorre no campo administrativo, onde as regras de competência estão permanentemente sujeitas ao princípio hierárquico e valem primordialmente como requisito para a formação dos atos administrativos.

8. Passando à análise do direito positivo, verificamos que a Constituição do Estado atribui privativamente ao Governador o exercício do poder hierárquico e disciplinar sobre todos os servidores do Executivo, na forma estabelecida em lei (artigo 34, inciso V).

8.1 O legislador ordinário adotou a técnica de repartir a competência para a imposição das penas pelos diversos graus da hierarquia funcional, em conformidade com a importância das faltas disciplinares e, por conseqüência, das penas cominadas. A distribuição foi feita em ordem decrescente, O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

objetivando, acima de tudo, impedir que uma autoridade do grau inferior use do poder de punir em casos de maior gravidade. Desse modo, a Lei nº 10.261-68 estabeleceu, no seu artigo 251, quais são as penas disciplinares e determinou, no artigo 260, a competência para a aplicação dessas penalidades.

O inciso I desse artigo deu ao Governador competência para a aplicação de todas as penas, enquanto os demais incisos distribuíram, pelas demais autoridades administrativas, observada a escala hierárquica, a competência para imposição das demais penalidades.

8.2 Decorre, da conjugação dos citados textos, que apenas o Governador do

Estado é titular de competência para aplicar as penas de demissão, demissão a bem do serviço público e cassação de aposentadoria ou disponibilidade. Isso entretanto não significa que o Senhor Governador do Estado tenha recebido o dever de oficiar necessariamente em todos os expedientes nos quais tenha havido inicialmente a imputação a funcionário de falta punível, em tese, com a pena de demissão. A competência do Governador é exclusiva quando se trate de aplicação da pena de demissão, demissão a bem do serviço público ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade. A manifestação de vontade do Chefe do Executivo, nesses casos, é requisito essencial para a validade destes atos.

8.3 É preciso ficar claro que a lei não atribui ao Governador do Estado competência para julgar todos os processos administrativos disciplinares em que tenha havido uma imputação de falta disciplinar passível de penalidade de demissão.

O princípio da hierarquia assim como as demais determina-

ções de competência expressamente consignadas na legisla-

ção estatutária impõem solução diversa, permitindo que seja afastado o inconveniente de ocuparem a atenção do Governador expedientes nos quais, diante da prova colhida, apenas infrações leves estejam configuradas.

8.4 Sempre que, em face dos elementos constantes do processo administrativo disciplinar, os Senhores Secretários de Estado verificarem que a imputação inicial de falta sujeita à 140

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

pena de demissão não ficou configurada, restando todavia comprovada uma infração menor, cuja apreciação se insere no seu âmbito de competência, caberá a estas autoridades decidir a questão, pronunciando absolvições ou promovendo a aplicação da penalidade adequada. Insista-se em que os Secretários de Estado têm competência para aplicar as penas que, de acordo com a instrução processual, sejam proporcionais às infrações cometidas, desde que estas não reclamem punição superior a 90 dias de suspensão.

8.5 Todavia, os Secretários de Estado não têm competência para atenuar

penalidades na forma permitida pelo artigo 252 do Estatuto dos Funcionários Públicos, in verbis: “Artigo 252: Na aplicação das penas disciplinares serão consideradas a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para o serviço público.”

8.5.1 Isso pela razão óbvia de que a atenuação da penalidade concerne à sua aplicação, valendo portanto plenamente a regra constante do artigo 665 do Decreto nº 42.850-63, segundo a qual “somente a autoridade competente para aplicar determinada pena é que tem poderes para ajuizar sobre sua redução, adotando o prescrito no artigo 646 da CLF.” Este último artigo foi substituído pelo supra mencionado artigo 252 do Estatuto.

9. Em síntese, por considerarmos que a distribuição da competência em matéria disciplinar está sujeita às mesmas regras que informam o Direito Administrativo, surgindo a competência como expressão do poder hierárquico e requisito de validade dos atos administrativos, entendemos que, diante do direito positivo vigente, não há qualquer obstáculo para a acolhida, em termos, da sugestão constante da representa-

ção elaborada pela Subchefia de Assistência Técnica.

10. Diante do exposto, e considerando a experiência colhida nesta Assessoria Jurídica do Governo, entendemos que: a) nem todos os processos administrativos nos quais é apurada falta disciplinar em tese sujeita à pena de demissão precisam ser decididos pelo Governador do Estado; O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

b) sempre que a prova colhida assim o aconselhe, os Secretários de Estado poderão pronunciar absolvições ou aplicar a penalidade adequada à infração devidamente configurada; c) os Secretários de Estado não poderão atenuar a pena de demissão, com base no artigo 252 do EFP, devendo propor fundamentadamente essa providência nas hipóteses em que a reputem aconselhável;

d) a decisão a respeito dos processos em que tenha ocorrido a prescrição, assim como naqueles em que se cuida da sustação do julgamento administrativo, até o

pronunciamento do Poder Judiciário, nos casos de falta também prevista na lei penal como crime, deverá ser reservada ao Chefe do Executivo, sempre que se cuide de falta sujeita à pena expulsiva.(g.n.) 11. Ressalte-se que os mesmos fundamentos jurídicos antes enunciados tornam válida a adoção de critério idêntico, a juízo do Senhor Governador do Estado, também para os funcionários sujeitos à Lei Orgânica da Polícia, cujos artigos 67

e 70, adiante transcritos, seguem a mesma orientação do Estatuto:(g.n.)

“Lei Complementar nº 207, de 5-1-79.

Artigo 67 – são penas disciplinares principais: I – advertência;

II – repreensão;

III – multa;

IV – suspensão;

V – demissão;

VI – demissão a bem do serviço público; VII – cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Artigo 70 – Para aplicação das penas previstas no artigo 67 são competentes:

I – o Governador;

II – o Secretário da Segurança Pública, até a de suspensão; III – o Delegado Geral de Polícia, até a de suspensão limitada a 60 (sessenta) dias;

IV – Diretores-Gerais de Polícia e Assistentes Técnicos de Polícia, dirigentes da Corregedoria da Polícia Civil e Centros 142

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

de Coordenação e Planejamento, até a de suspensão limitada a 30 (trinta) dias;

V – Titulares de unidades diretamente subordinadas às Diretorias-Gerais de Polícia, até a de suspensão limitada a 15

(quinze) dias;

Parágrafo único – Para a aplicação da pena prevista no artigo 68 é competente o Delegado Geral de Polícia.

12. Por último seria desnecessário salientar que o enfoque ora concluído limitou-se aos aspectos jurídicos da questão, deixando para a alta apreciação do Senhor Governador do Estado o julgamento das conseqüências possivelmente advin-das da nova orientação, mormente no que concerne à desi-gualdade de orientação quanto aos critérios técnicos e jurídicos de aplicação das penalidades e, especialmente, quanto à possibilidade de serem irremediavelmente subtraídas da apreciação da chefia do Executivo questões eventualmente graves e importantes. É certo que essa diversidade de critérios e esse deslocamento de competência serão inevitáveis, malgrado a probidade, o zelo e o alto discernimento dos Secretários de Estado, uma vez que estes, pela própria multiplicidade de tare-fas, absorverão em certa medida, os critérios e pontos de vista das respectivas equipes de trabalho, necessariamente tão hete-rogêneas quanto o amplo campo de atividade do Estado.

É o parecer.

Assessoria Jurídica do Governo, 29 de maio de 1979.

Eurípedes Carvalho Pimenta

Assessor Jurídico

Procurador do Estado

Processo GG-1.160-79

Parecer 803-79

Interessado – Casa Civil do Gabinete do Governador Assunto – Processo Administrativo Disciplinar. Demissão.

Pena cabível, em tese. Melhor adequação da pena corretiva, após a instrução do processo. Competência para aplicação.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

143

Parecer. 1.Princípios de direito. 1-1. Poder jurisdicional da Administração. 1-2. Competência. Influência do poder hierárquico. Avocação e recurso administrativo. 1-3. Penas corretivas e expulsivas. 2. Conclusões.

1. O estudo da matéria posta pela representação inicial do ilustre Subchefe da Casa Civil para Assuntos Técnicos (fls.

2-5), objeto do percuciente parecer AJG-794-79, da lavra do Prof. Eurípedes Carvalho Pimenta (fls. 8-21), sugere a reme-moração preliminar de alguns princípios de direito: 1-1. Poder jurisdicional da Administração.

Parece certo que a Administração exerce função jurisdicional, pois é ela um complemento natural da função administrativa (Bielsa – Derecho Administrativo. Buenos Aires, 6ª ed., La Ley, 1966, v. 55, p. 122).

Seria mesmo incompreensível que (no campo em estudo) a Administração, com autonomia e independência, não pudesse conhecer dos casos de ilícito administrativo e execu-tar suas decisões nos processos administrativos disciplinares, impondo, in concreto, as penas previstas na lei.

Os Poderes de Estado (Legislativo, Executivo e Judiciá-

rio) são independentes, mas suas funções não são privativas, mas precípuas: “O que há, portanto, não é a separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas, sim, distribui-

ção das três funções estatais precípuas entre órgãos independentes, mas harmônicos e coordenados no seu funcionamen-to, mesmo porque o poder estatal é uno e indivisível” (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro. 6ª ed., Rev.

dos Tribs., 1978, p. 39).

Ressalta, mais, o ilustre especialista: “Afasta-se a idéia de que decisão jurisdicional ou ato de jurisdição é privativo do Judiciário. Não é assim. Todos

os órgãos e Poderes têm e exer-cem jurisdição nos limites de sua competência institucional, quando aplicam o direito e decidem controvérsia sujeita à sua apreciação. Privativa do Judiciário é somente a decisão judicial, que faz coisa julgada em sentido formal e material, erga omnes" (ob. cit., p. 638, nota 17, de rodapé).

Aliás a distinção não resulta da natureza da função, sempre jurisdicional, mas da eficácia do ato, imutável e indiscutí-

vel quando tratar-se de sentença judicial (Código de Processo Civil, art. 467).

1-2. Competência.

Do exercício da função jurisdicional pela Administração decorre a relevância da competência para a prática dos atos jurisdicionais, "condição primeira de sua validade" (Hely Lopes Meirelles, ob. cit., p. 118).

Stassinopoulos: "La régie constitutionnelle de la séparation impose l'exercice de chaque fonction par un organe ou un groupe d'organes distincts. C'est ainsi que dans l'organisme de l'E'tat apparait une répartition du travail, ce qui est toujours la marque de la perfection dans tout organisme. La notion de la compétence est née de cette répartition, c'est-à-dire de la capacité légale d'un organe à prendre valablement tel ou tel acte" (Traité des Actes Administratifs, "Collection de L'Institut Français D'Athènes", 1954, pará-

grafo 16, p. 98).

Não se deve esquecer, todavia, da influência do poder hierárquico sobre a competência administrativa (ob. cit., pará-

grafo 18, p. 105 e ss.).

Neste ponto, lembrem-se alguns aspectos da avocação e do recurso administrativo.

“Conseqüência direta da hierarquia, consiste (a avoca-

ção) no chamamento a si, pelo superior hierárquico, de fun-

ção atribuída, normalmente, a funcionário, seu subordinado.

O funcionário superior tem o poder de avocar a si o exercício de atribuições do inferior, mas apenas nos casos admitidos em lei, regulamento ou costume (Lentini, Istituzioni di Diritto Amministrativo, 1939, vol. 19, pág. 100)” (verbete “Avocação”, Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 9, p. 538).

Escrevendo sobre o controle administrativo, Hely Lopes Meirelles refere-se a um de seus tipos, o da legalidade ou legitimidade, que pode ser exercido “de ofício ou mediante provocação recursal”, sendo os recursos administrativos, amplo sentido, “todos os meios hábeis a propiciar o reexame de deci-O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

são interna, pela própria Administração”, no exercício de sua jurisdição (ob. cit., p. 621 e 625).

1-3. Penas Corretivas e Penas Expulsivas.

Ensina Marcelo Caetano (Princípios Fundamentais do Direito Administrativo – 1ª ed., Forense, 1977, nº 177, p. 403):

“Consoante a gravidade das infrações e o interesse dos serviços impuser, a pena aplicável procurará melhorar o agente que se conserva ao serviço, ou expulsá-lo dele por inconveniente, pernicioso ou incorrigível: daqui nasce a distinção entre penas corretivas e penas expulsivas.

Penas corretivas são as que visam estimular o agente a cumprir melhor os seus deveres ou ter mais cuidado no cumprimento deles.

Penas expulsivas são as que têm como efeito afastar do serviço o agente cuja presença se revelou inconveniente aos seus interesses, dignidade e prestígio.

As penas corretivas classificam-se em morais, pecuniárias e profissionais”.

2. Conclusões.

Ex positis, parecem legítimas as conclusões adiante, coin-cidentes com as do douto Parecer AJG-794-79.

2.1. Coram lege, compete ao Governador, privativamente, aplicar as penas expulsivas, e, abrandá-las, em consideração à gravidade da infração e aos danos que dela provierem para o serviço público (Estatuto, Lei 10.261-68, artigos 260, I e 252 e RGS, artigo 665). Facultado ao Governador, é ainda, aplicar as penas corretivas, por avocação, em cada caso, ou em caráter geral.

2.2. Coram lege, artigo 260, inciso II e ss. do Estatuto, compete às autoridades relacionadas (igualmente com faculdade de avocação) a aplicação das penas corretivas.

Válida a afirmação também no caso da Lei Orgânica da Polícia, Lei Complementar 207, de 5-1-79, artigos 67 e 70 (Cf.

Parecer AJG-794-79, inciso II, fls. 19-21).

Válida a afirmação igualmente na hipótese do cabimen-to, em tese, das penas expulsivas, se ao final da instrução do processo administrativo disciplinar, verificar a autoridade com-146

petente que, in concreto, deva ser aplicada pena corretiva. A fortiori, procedente a conclusão quando tratar-se de decisão absolutória.

Quando, embora cabível, em tese, a aplicação da pena corretiva, a autoridade competente verificar, ao fecho da instrução do processo administrativo disciplinar, que a pena cabí-

vel, in concreto, é a expulsiva, cabe-lhe observar o disposto no artigo 301 do Estatuto.

2.3. Dentre outros instrumentos de controle hierárquico da aplicação de penas corretivas, importante relacionar a avocação e o recurso administrativo, via dos quais é possível corrigir e orientar eventuais desvios ou excessos no exercício do

poder disciplinar.

Para a mesma finalidade, não se esqueça que a Casa Civil, Secretaria de Estado que presta assistência direta ao Governador, dispõe, integrada na Assessoria de Desenvolvimento Administrativo, da Corregedoria Administrativa do Estado, órgão Central incumbido de realizar correições nas unidades das Secretarias de Estado, visando o seu aperfeiçoamento, mediante verificação, sistemática ou eventual, da regularidade de suas atividades (Decreto 13.425, de 16-3-79, artigo 10, III, 86 e 87).

2.4. De outro lado, importante a inscrição no Ofício Circular projetado, da regra referida na alínea d do Parecer AJG-794-79 (fls. 18-19).

Finalmente: parece oportuno o registro no mesmo expediente de que fica sem efeito o despacho normativo de 11-3-70, publicado no DOE de 12-3-70 (fls. 3-4).

S.M.J.

Assessoria Jurídica do Governo, 01 de junho de 1979.

Milton Nogueira Brando,

Assessor Jurídico

Procurador do Estado

1. De acordo com as uniformes conclusões alcançadas em os bem lançados pareceres nºs 794-79 e 803-79, ambos da AJG, respectivamente da lavra dos doutos colegas, drs. Eurípedes Carvalho Pimenta e Milton Nogueira Brando.

O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

147

2. Vejam-se ditas conclusões às fls. 18-21 itens 10, letras

“a” a “d” e 11, às fls. 26-28, itens 2-2.4.

3. Ressalte-se a ponderação final feita em o item 12 (fls.

21) do primeiro citado parecer.

4. Caso venha a ser acolhida a sugestão contida em a representação de fls. 2-5, do Sr. Suchefe da Casa Civil para Assuntos de Assistência Técnica, pedimos vênia para alvitrar que ao invés do proposto ofício circular, fosse dado despacho normativo a ser publicado no DOE, juntamente com a alu-dida representação e referidos pareceres da AJG, ato de igual natureza do vigente (DOE 12-3-70 – pág. 5), a ser revogado, emprestando-se, assim, a desejada publicidade para conhecimento geral, de toda a Administração, indistintamente.104

S.M.J.

Assessoria Jurídica do Governo, 4 de junho de 1979.

Thyrso Borba Vita,

Assessor Jurídico-Chefe

104. Publicado no DOE de junho de 1979, número 110, págs. 1, 2 e 3.

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

DESPACHO NORMATIVO

DO GOVERNADOR, DE 3-10-85

No processo administrativo SS-5.256-76 c/ap. PGE-90.152-85, em vista das manifestações de que é indiciado DORIVAL

CINTRA: “Diante da manifestação do Procurador Geral do Estado, subscrita pelo Secretário da Justiça, e do Assessor Chefe da Assessoria Jurídica do Governo, decido, em caráter normativo, que, nos processos administrativos disciplinares, a prescrição da punibilidade da falta também prevista em lei, como infração penal (Lei 10.261-68, art. 261, III), regula-se pelos prazos da pena criminal, em abstrato. Conseqüentemente, fica afastada a ocorrência da

prescrição no presente processo. Quanto ao mérito, aplico ao indiciado, Dorival Cintra, RG 1.362.373. Pintor, do Quadro da Secretaria da Saúde, a penalidade de suspensão, com fundamento nos arts. 256, II, combinado com da Lei 10.261-68.”105

105. Publicado no DOE de 4 de outubro de 1985, número 188, pág. 3.

Anexo III

Sumário

SUMÁRIO

O instituto do sobrestamento do processo administrativo disciplinar, procedimento incidente trazido da Alemanha, por Nélson Hungria, no final da Segunda Guerra Mundial, é instituto processual inteiramente recomendável, e tendente a aguardar a decisão criminal, quando os indícios de autoria, obtidos pelas comissões processantes, permanentes ou especiais, não se revistam de inteira clareza tendente à condenação.

A competência para a determinação do sobrestamento é, sempre, do Chefe do Poder Executivo, federal, estadual ou municipal, e, excepcionalmente, quando a pena não for de caráter demissório, de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Secretário Municipal.

No Estado de São Paulo, o ato compete, com exclusividade, ao Governador do Estado, por força do Despacho Normativo de 12 de junho de 1979, publicado no DOE do dia imediato, e ainda em vigor, para surpresa de muitos.

Apesar de sua pouca, ou rara utilização, é processual-mente aceito pela Teoria Geral do Processo, tanto que o pará-

grafo único do artigo 64 do Código de Processo Penal admite sua utilização, muito embora o § 3º do artigo 7º da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade, o repudie.

Esse procedimento incidental, meramente dilatório, objetiva assegurar a ampla defesa do indiciado no processo admi-154

nistrativo disciplinar, até decisão criminal transitada em julgado, seja ela de caráter absolutório ou condenatório, devendo os autos do procedimento disciplinar ser enviados à origem para o aguardo da decisão judicial, caso concedida a benesse.

Apresentando natureza jurídica de ato administrativo discricionário, e, sobretudo, político, do Chefe do Poder Executivo, em qualquer das três esferas, funda-se, juridicamente, em pareceres, formulações, orientações normativas, ou despachos normativos, seus verdadeiros fundamentos legais.

Provocado pelas comissões processantes permanentes, ou especiais, ou até mesmo por autoridades administrativas dos escalões superiores, como demonstrado nos molelos contidos no anexo I deste livro, enquanto não prolatada a decisão final pelo Chefe do Poder Executivo, pode o sobrestamento, também, ser suscitado pelos advogados de defesa, em qualquer fase do procedimento, mediante petições, como demonstrado nos modelos ofertados.

No Estado de São Paulo, o sobrestamento tem sido concedido em processos administrativo-disciplinares que apuraram ilícitos administrativos com conotação de crimes funcionais.

Curiosamente, como se provou, até mesmo em casos de crimes não funcionais, como em dois homicídios, objetos de apura-

ções administrativas, cujos números se encontram identificados em notas de rodapé deste modesto ensaio.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO FALCÃO, Amílcar de. “Parecer”, Revista de Direito Administrativo, vol. 48/531.

BARROS JÚNIOR, Carlos Schmidt de. Do Poder Disciplinar na Administração Pública, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1972.

BRANDÃO CAVALCANTI, Themístocles. Direito e Processo Disciplinar, Fundação Getúlio Vargas, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1966.

COSTA, José Armando da. Teoria e Prática do Direito Disciplinar, Forense, 1ª edição, 1981.

COSTA, José Armando da. Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar, Editora Saraiva, São Paulo, 1984.

CRETELLA JÚNIOR, José. “Repercussão da Sentença Penal na Esfera Administrativa”, Revista Forense 236/71.

DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico, vol. III J-P, Forense, Rio de Janeiro, 1982.

EID, Calim. “Manifestação do Secretário de Estado Chefe da Casa Civil”, Diário Oficial do Executivo, São Paulo, 13 de junho de 1979.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Jurisprudência Criminal, Editora José Bushatsky, 3ª edição, vol. II, 1979.

HUNGRIA, Nélson. Novas Questões Judiciais Penais, Editora Nacional de Direito Ltda, Rio de Janeiro, 1945.

MAIA LUZ, Egberto. Direito Administrativo Disciplinar, (Teoria e Práti-ca), Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, revista e atualizada.

CARLOS ALBERTO MARCHI DE QUEIROZ

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, São Paulo, 18ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho.

MELLO COUTO, Aníbal de.“Da Responsabilidade do Servidor Publico”, Revista de Direito Administrativo 37/509.

NÁUFEL, José. Novo Dicionário Jurídico Brasileiro, 6ª edição, revista, atualizada e ampliada, vol. III, Editora Beta, Rio de Janeiro.

NETTO DE ARAÚJO, Edmir. O Ilícito Administrativo e seu Processo, Editora Revista dos Tribunais, 1994.

OCTAVIANO, Ernomar e GONZALEZ, Átila J. Sindicância e Processo Administrativo, Prática e Jurisprudência, 3ª edição, revista e atualizada.

PEREIRA, Armando. Prática do Processo Administrativo, Editora Getú-

lio Vargas, 1966.

ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia, Direito Administrativo, Atlas, São Paulo, 5ª edição, 1995.

Obras do Autor

por esta mesma Editora

Flagrante:

Pode a autoridade policial

relaxá-lo? (Esgotado)

Minimanual de Direito Penal

Parte Geral

(Arts. 1

º a 120 do CP)

Minimanual de Direito Penal

Parte Especial

(Arts. 121 a 183 do CP)

Questões Objetivas

de Medicina Legal,

em co-autoria com

Luiz Carlos Marchi de Queiroz

Questões Objetivas

de Direito Administrativo

Questões Objetivas

de Direito Constitucional

Questões Objetivas

de Direito Penal

Questões Objetivas

de Processo Penal

Questões Objetivas

de Direito Civil

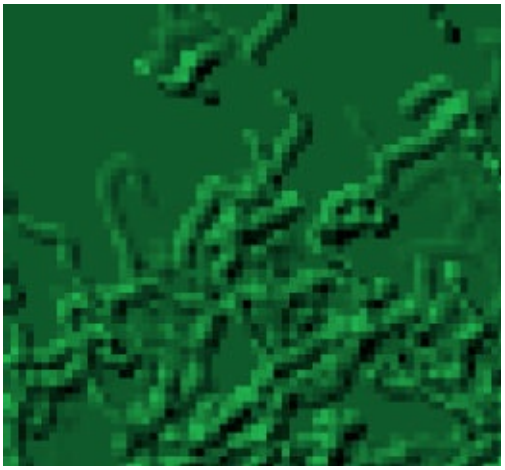
Questões Objetivas

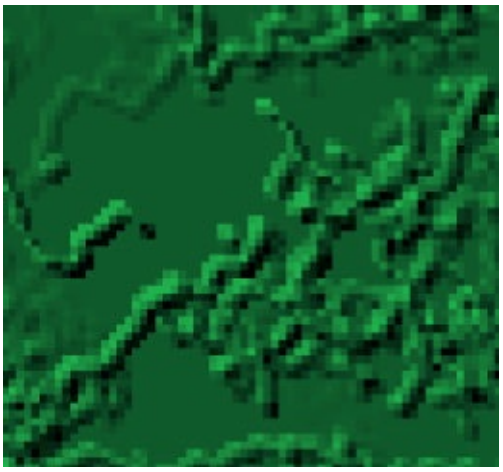
de Direito Tributário

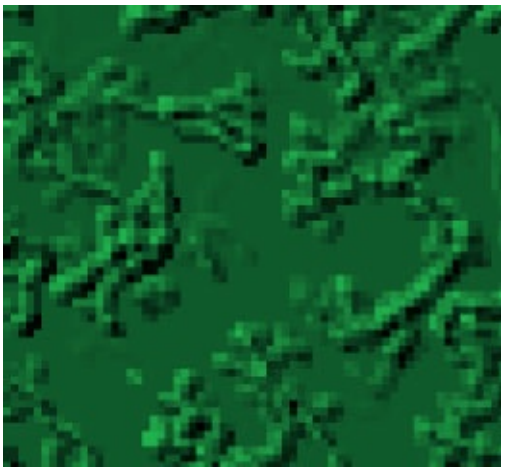
Juizados Especiais Criminais

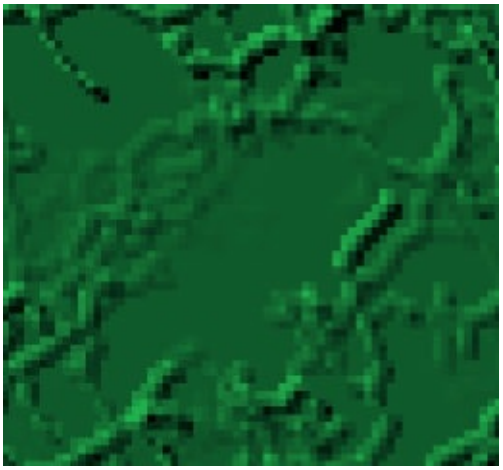
O delega do de Polícia

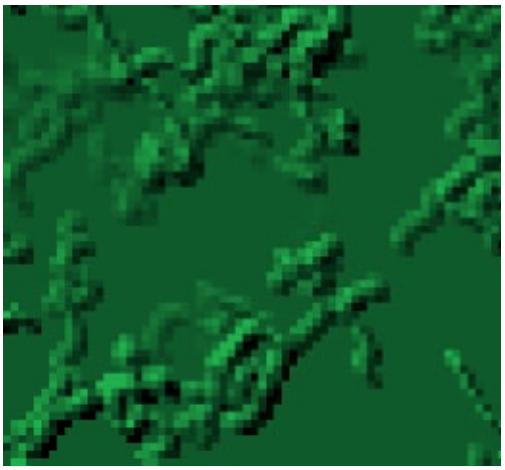
e a L e i nº 9.099/95













O instituto do sobrestamento do processo administra tiro disciplinar, procedimento incidente trazido da Alemanha.

por Nélson Hungria, no final da Segunda Guerra Mundial, é instituto processual inteiramente recomendável, e tendente a aguardar a decisão criminal, q u a n d o

os indícios de autoria, obtidos pelas comissões processantes, permanentes ou especiais.

não se revistam de inteira clareza tendente à condenação.

A competência para a determinação do sobrestamento é, sempre, do Chefe do Poder Executivo, federal, estadual ou municipal, e, excepcionalmente, q u a n d o a pena não for de ca-ráter demissório, de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Secretário Municipal.

Apesar de sua pouca, ou rara utilização, é processual mente aceito pela Teoria Geral do Processo, tanto que o pará-

grafo único do artigo 64 do Código de Processo Penal admite sua suscitação, muito embora o § 3 º do artigo 7 ° da Lei nº 4.898.

de 9 de dezembro de 1965, que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade, o repudie.

Esse p r o c e d i m e n t o incidental, meramente dilatório.

objetiva assegurar a ampla defesa do indiciado no processo administrativo disciplina1, até decisão criminal transitada em julgado, seja ela de caráter absolutório ou condenatório.

Apresentando natureza jurídica de ato administrativo discricionário, e, sobretudo, político, do Chefe do Poder Executivo, em qualquer das três esferas, funda-se, juridicamente, em

pareceres, formulações, orientações normativas, ou despacho, normativos, seus verdadeiros fundamentos legais.

Provocado pelas comissões processantes permanentes.

ou especiais, ou até mesmo p o r autoridades administrativas dos escalões superiores, p o d e o sobrestamento, também, ser suscitado pelos advogados de defesa, em qualquer fase do procedimento, mediante petições.

RuaDuílio,386

CEP05043-020-SãoPaulo-SP

Tel.:(011)873-0227

IGLU

EDITORA

Document Outline

- Capa
- Orelha
- O Sobretamento do Processo Administrativo Disciplinar
- Copyright
- Oferecimento
- Homenagem
- Lucas 21, 14-15
- Reconhecimento
- PREF�CIO
- Prov�rbio �rabe
- NOTA DO AUTOR
- �NDICE
- Cap�tulo I CONSIDERA��ES INICIAIS ACERCA DO SOBRESTAMENTO
  - 1. Generalidades introdut�rias
  - 2. Cabimento do sobrestamento
  - 3. Separa��o relativa
- Cap�tulo II SOBRESTAMENTO E SUA NATUREZA JUR�DICA
  - 1. Proced�ncia do sobrestamento
  - 2. Dilig�ncias adotadas
  - 3. Pertin�ncia do sobrestamento
  - 4. Provimento e desprovimento
  - 5. Exemplifica��o incidental
  - 6. Natureza jur�dica
- Cap�tulo III FUNDAMENTO LEGAL DO SOBRESTAMENTO
  - 1. Despacho normativo
  - 2. Formula��es federais
  - 3. Atual entendimento
  - 4. Fundamento legal
- Cap�tulo IV ASPECTOS DOUTRIN�RIOS DO SOBRESTAMENTO
  - 1. Comunicabilidade das esferas
  - 2. Rec�proca verdadeira
  - 3. Paralisa��o mandamental
  - 4. Depend�ncia reconhecida

    - 5. Identidade de opini&#65533;es
    - 6. Aguardo necess&#65533;rio
- Cap&#65533;tulo V ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS DO SOBRESTAMENTO
    - 1. Regra geral
    - 2. Exce&#65533;&#65533;es &#65533; regra
    - 3. Segunda obje&#65533;&#65533;o
    - 4. Decis&#65533;o escoteira
    - 5. Corol&#65533;rio estadual
    - 6. A Lei n&#65533; 8.112/90
- Cap&#65533;tulo VI ASPECTOS ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARES DO SOBRESTAMENTO
    - 1. Pronunciamento judicial
    - 2. Orienta&#65533;&#65533;es estatut&#65533;rias
    - 3. Decis&#65533;es paulistas
    - 4. Medida cautelar
- Cap&#65533;tulo VII EVOLU&#65533;&#65533;O HIST&#65533;RICA DO SOBREST AMENTO NO DIREITO ADMINISTRA TIVO BRASILEIRO
    - 1. Questionamento inicial
    - 2. Exposi&#65533;&#65533;o de Motivos n&#65533; 327/54
    - 3. Rea&#65533;&#65533;o da Marinha do Brasil
    - 4. Orienta&#65533;&#65533;o federal
    - 5. Doutrina paulista
    - 6. Potencial doutrin&#65533;rio
    - 7. Meio s&#65533;culo de Hist&#65533;ria
- Cap&#65533;tulo VIII SUSCITA&#65533;&#65533;O DO SOBRESTAMENTO
    - 1. Levantamento do incidente
    - 2. Pertin&#65533;ncia do instituto
    - 3. Exposi&#65533;&#65533;o suscitadora
    - 4. Espectro da suscita&#65533;&#65533;o
    - 5. Momentos de acolhimento
    - 6. Caso concreto
    - 7. Opini&#65533;o pessoal
- Cap&#65533;tulo IX COMPET&#65533;NCIA EXCLUSIVA PARA O SOBRESTAMENTO
    - 1. Aspectos doutrin&#65533;rios
    - 2. Defesa em a&#65533;&#65533;o
    - 3. Compet&#65533;ncia para sobrestar

    - 4. Remessa origem
    - 5. Independ ncia das inst ncias
    - 6. Relatividade do instituto
- Cap tulo X CONSIDERA ES FINAIS SOBRE O SOBRESTAMENTO
    - 1. Magist rio de N lson Hungria
    - 2. Realidade paulista
    - 3. Fato gerador
    - 4. Seguidores de Hungria
    - 5. Formula es administrativas
    - 6. Provoca o do sobrestamento
    - 7. Os reflexos do sobrestamento
    - 8. Aus ncia de defesa
    - 9. Arg i o incidental
- Anexo I Modelos e Precedentes
    - Modelo n 1 SOBRESTAMENTO SUSCITADO POR COMISS O PROCESSANTE ANTES DO RELA T RIO FINAL
    - Modelo, e precedente, n 2 SOBRESTAMENTO PROPOSTO
    - Modelo, e precedente, n 3
    - Modelo, e precedente, n 4 SOBRESTAMENTO PROPOSTO POR CONSELHEIRO RELA TOR
    - Modelo, e precedente, n 5 SOBRESTAMENTO PROPOSTO POR CONSELHEIRO-RELA TOR COM BASE EM PRECEDENTE ADMINISTRA TIVO
    - Modelo, e precedente, n 6 SOBRESTAMENTO PROPOSTO POR CONSELHEIRO-RELATOR COM BASE EM FORTE DOUTRINA E JURISPRUD NCIA
    - Modelo, e precedente, n 7 SOBRESTAMENTO ACOLHIDO EM S MULA DO CONSELHO DA POL CIA CIVIL EM SESS O EXTRAORDIN RIA
    - Modelo, e precedente, n8 SOBRESTAMENTO ACOLHIDO EM S MULA DO CONSELHO DA POL CIA CIVIL EM SESS O ORDIN RIA
    - Modelo, e precedente, n 9 SOBRESTAMENTO PROPOSTO PELA CONSULTORIA JUR DICA DA PAST A DA SEGURAN A P BLICA
    - Modelo, e precedente, n 10 SOBRESTAMENTO SOLICITADO

POR SECRET�RIO DE ESTADO AO GOVERNADOR DO ESTADO

- Modelo, e precedente, n° 11 SOBRESTAMENTO PROPOSTO PELA ASSESSORIA JUR�DICA DO GOVERNO AO GOVERNADOR DO ESTADO
- Modelo, e precedente, n° 12 SOBRESTAMENTO DETERMINADO POR GOVERNADOR DE ESTADO AT° JULGAMENTO DA A��O PENAL P ARALELA
- Modelo, e precedente, n° 13 SUSPENS°O DE JULGAMENTO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DETERMINADO POR GOVERNADOR DO ESTADO AT° DECIS°O DO PODER JUDICI°RIO
- Modelo, e precedente, n° 14 SOBRESTAMENTO DETERMINADO POR GOVERNADOR DO ESTADO AT° DECIS°O DO PODER JUDICI°RIO
- Modelo, e precedente, n° 15 SUSTA��O, EM CAR°TER EXCEPCIONAL, DE PROCEDIMENTO ADMINISTRA TIVO DISCIPLINAR AT° O JULGAMENTO DEFINITIVO DO PROCESSO-CRIME
- Modelo n° 16 SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA DO ACUSADO DURANTE O CURSO DO PROCESSO ADMINISTRA TIVO DISCIPLINAR
- Modelo n° 17 SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA DO ACUSADO, COMO PRELIMINAR, POR OCASI°O DA APRESENTA��O DAS RAZ°ES FINAIS PERANTE COMISS°O PROCESSANTE PERMANENTE OU ESPECIAL
- Modelo n° 18 SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA AO EXCELENT°SSIMO SENHOR DOUTOR DELEGADO GERAL DE POL°CIA (OU AUTORIDADE ADMINISTRA TIVA EQUIVALENTE) NOS N°VEIS MUNICIP AIS, ESTADUAIS E FEDERAIS
- Modelo n° 19 SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA AO EXCELENT°SSIMO SENHOR SECRET°RIO DA SEGURAN°A P°BLICA (OU AUTORIDADE EQUIVALENTE NOS N°VEIS MUNICIP AIS, ESTADUAIS OU FEDERAIS)
- Modelo n° 20 SOBRESTAMENTO REQUERIDO PELA DEFESA AO EXCELENT°SSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO,

(OU AUTORIDADE POL�TICO-ADM
    - Modelo, e precedente, n� 21 MONITORAMENTO DE SOBREST AMENTO GOVERNAMENTAL
- Anexo II Bases Legais
    - S�MULAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
    - FORMULA��ES DO DASP
    - DESPACHO NORMATIVO DO GOVERNADOR, DE 12-6-79
    - REPRESENTA��O DA SUBCHEFIA DE ASSIST�NCIA T�CNICA DA CASA CIVIL
    - PARECERES DA A.J.G.
    - DESPACHO NORMATIVO DO GOVERNADOR, DE 3-10-85
- Anexo III Sum�rio
    - SUM�RIO
- BIBLIOGRAFIA
- Obras do Autor pela eitora
- Quarta Capa