

PROCESSO DISCIPLINAR EFICIENTE

O processo será sempre, como tal, um encadeamento lógico de atos, com o fim de alcançar à autoridade administrativa os elementos de convencimento que permitam exteriorizar a vontade jurídica. Dessa forma, é inadmissível o improviso. O próprio processo existe para dar lógica, para assegurar racionalidade, para, ao seu cabo, proporcionar segurança. Mas, curiosamente, no plano administrativo, o processo é confuso.

Nessa linha de constatação, temos, então, a seguinte curiosidade:

- O mérito a ser examinado exige que sejam desenvolvidos procedimentos que dêem segurança à autoridade que vai decidir.
- Esses procedimentos devem ser realizados dentro de um processo, que os sistematiza, que os racionaliza, que os recepciona atendendo a uma seqüência lógica.
- A causa, então, tornar-se-á clara, a verdade bem apontada, o direito bem delineado, porque o processo permitiu isso.

O curioso, todavia, é que, na rotina administrativa, nós vemos causas sem complexidade, verdades saltitantes e direitos inconfundíveis que, entretanto, lançados no bojo de um processo confuso, com procedimentos equivocados, acabam por complicar aquilo que era simples. (E, veja-se, o processo deveria simplificar o que era complexo.)

CÓDIGO DE PROCEDIMENTOS

Países europeus – e aqui destacam-se Alemanha, França e Portugal – têm os seus códigos de procedimentos administrativos. Com isso, os processos andam sistematizados. Os atos processuais não ficam sujeitos ao arbítrio do funcionário ou à criatividade de quem os pratica. Eles têm forma, têm ritmo, têm cadência. E isso dá segurança tanto à Administração quanto àqueles que perante ela postulam, no exercício da cidadania.

No Brasil, é o caos. Em que pese o Governo Federal ter em 1999 adotado a Lei nº 9.784, nada ou quase nada mudou. Alguns Estados também produziram textos específicos, na tentativa de dar ordem aos processos administrativos. Mas, a bem da verdade, nem mesmo os funcionários e autoridades, na maioria das vezes, o conhecem. Muito menos, o aplicam.

A EFICIÊNCIA

Está demonstrado que de pouco, ou nada, vale a lei se não for cumprida. E, para que o seja, passa-se sempre por uma revolução cultural. A lei só se faz imperativa com a publicação se ficarmos no estrito campo da ficção jurídica. É uma quimera acreditar que, publicada a ordem legal, imediatamente todos a conhecem e todos a cumprem. Sabemos que não é assim, mormente em países de formação latina. Diferente certamente é em países como a Alemanha, onde a disciplina está historicamente enraizada no subconsciente do povo.

A eficiência da lei, portanto, depende:

- do seu efetivo conhecimento;
- da cultura, pelo seu respeito.

Quantas vezes vemos autoridades patrocinando o desrespeito? Essas pessoas deveriam dar o exemplo, pela força moral que isso teria, como agentes do Estado; e porque – se o primeiro argumento não bastasse – estão vinculadas à legalidade, por ordem inserida na Constituição Federal (art. 37, caput). Mas o que fazem? Sabendo que agem contra a lei, com abuso de poder muitas vezes, dizem ao incomodado que se retire, ou seja, que vá à Justiça procurar os seus direitos. E, assim, o Judiciário fica entulhado com milhões – literalmente – milhões de processos, dos quais, pelo menos, 85% têm como uma das partes um ente da Administração Pública, segundo apontou, em agosto de 2000, o eminente ministro Paulo Brossard de Souza Pinto, em memorável texto publicado no jornal Correio Braziliense.

A eficiência nos processos administrativos, dessa sorte, depende muito de uma mudança de cultura.

O PAPEL DAS COMISSÕES PROCESSANTES

Os processos administrativos disciplinares são instruídos por uma comissão, composta, nos termos dos respectivos estatutos de servidores, por funcionários do quadro estável do órgão. Embora a fragilidade do sistema não possa ser debitada a esses agentes, cabe a eles, dentro do confuso contexto em que vivemos, tomar algumas medidas de prevenção, controle e eficiência. Porque, ao fim das contas, toda vez que um processo é fulminado na Justiça, tende-se atribuir a essas pessoas a culpa pelo fracasso, como se tivessem necessariamente agido com desinteresse ou incúria.

Recomenda-se, então, que as comissões atentem para o desenvolvimento dos processos dentro de um modelo que se mostre:

- a) prático – isto é, que possa ser realizado sem complicações;
- b) lógico – que atenda critérios como razoabilidade, racionalidade de meios e evolução (que não seja um tipo de processo que começa sem pé e sem cabeça e nunca se sabe como andar e quando acabará);
- c) seguro – que reúna nos autos as provas que dão certeza jurídica, e que sejam produzidas pelas formas que o direito admite ou não veda.

Aspectos práticos

Nesse campo, as comissões devem:

1. Definir o papel de cada membro da comissão.

Embora entre os seus componentes não exista subordinação (cada um tem autonomia intelectual para deliberar), impõe-se, para efeitos de administrar as tarefas, o estabelecimento de uma certa ordem. Cada comissão, afinal, se bem organizada, deve trabalhar com:

Um presidente – que dirige os trabalhos.

§ Um vogal, a quem deve ser atribuída a tarefa especial de controlar o processo, zelando pela sua regularidade e examinando os pontos que correspondem especialmente ao interesse público.

§ Um vogal que, sem prejuízo de participar, como os outros membros, das deliberações e dos atos processuais, será o responsável pelas tarefas externas da comissão, como proceder a citação, diligenciar junto a outras repartições e exercer um controle sobre a guarda de documentos e atividades de secretaria.

§ Um secretário. Este, na melhor forma, não deve ser um dos integrantes da comissão, mas um funcionário do serviço de apoio, com redação própria, organizado e discreto.

2. Organizar convenientemente o espaço físico.

É uma velha luta que desenvolvemos. Felizmente, conseguindo, aqui e acolá, resultados que confortam. Nossa insistência é no sentido de que uma comissão não pode ser instalada em qualquer lugar. Precisa estar em local que guarde correspondência com a sua autoridade. O atendimento às partes e aos advogados e as audiências devem ser realizadas em local que guardem, respectivamente, dignidade e formato próprio para a produção de ato processual.

Aos poucos, essa cultura pela organização vai ganhando espaço. Vários Tribunais Regionais Federais, por exemplo, adotaram o nosso modelo. O mesmo tem acontecido com Corregedorias de Polícia, Corregedorias Fazendárias e Corregedorias de Educação.

3. Munir-se do material necessário.

Não se pode dar por iniciados os trabalhos sem que se tenha os recursos materiais e operacionais para tanto. A boa prática recomenda que a comissão, antes mesmo de ser oficialmente instalada, com início dos atos processuais, tome providências no sentido de reunir tudo aquilo que se pressupõe indispensável para a tarefa, de equipamentos a material de expediente.

Aspectos de lógica

Aqui entra o planejamento. A comissão deve organizar uma espécie de mapa; deve identificar o objetivo e traçar os caminhos para alcançá-lo.

O processo eficiente não é como uma aventura de desbravadores na selva. Neste caso, os aventureiros vão descobrindo trilhas e avançando sem saber aonde, na verdade, irão chegar. Tudo pela frente será surpresa. Em essência, eles procuram caminhos. Não há um destino específico. O processo faz a rota contrária: o raciocínio deve começar pelo fim. Vislumbra-se o objetivo e, então, faz-se um esboço do fim em direção ao início.

Afinal, é só tendo a visão da meta que se pode estabelecer os meios de chegar até ela. Por exemplo, estamos diante à acusação de ter o funcionário exigido propina para praticar atos que são inerentes ao seu ofício. Como é que se prova isso? Vem, aqui, o planejamento. Documentos? Testemunhas? Quais? Como fazer para reunir? Em qual ordem deve ser processada essa prova?

Aspectos de segurança

A segurança do processo passa por dois vértices:

a) CERTEZA JURÍDICA – é a reunião de elementos de prova que permitam uma convicção segura, inclusive para absolver o funcionário. (A absolvição por dúvida é uma temeridade, uma vez que, em regra, denota a ausência da produção de uma prova eficiente, seja para condenar, seja para concluir pela inocência.)

b) SEGURANÇA JURÍDICA – é o desenvolvimento de todos os procedimentos, de todos os atos processuais, de todos os passos, dentro de critérios estabelecidos pela ordem jurídica ou por ela não proibidos. Para isso, é fundamental conhecer direito processual.

CONCLUSÃO

Laborando nessa linha, os profissionais do serviço público – membros de colegiado processante - estarão exercendo com honra o seu mister. A tarefa de questionar a conduta de terceiros – em especial de colegas – é muito desgastante. De alguma forma, está-se a violentar a alma de um semelhante. Para fazê-lo é preciso estar respaldado na boa interpretação da lei, com os olhos fixos em princípios balizadores do melhor direito. E trabalhar com eficiência. Só assim, poder-se-á, depois, conciliar o sono.

Setembro, 2006

Léo da Silva Alves é autor de mais de 30 obras, professor de Direito Administrativo e conferencista com trabalho integrado a juristas da Europa. (leoalves@terra.com.br).