

AUTARQUIA — DEMISSÃO DE SERVIDOR — PROCESSO ADMINISTRATIVO — CONTRÔLE JURISDICIONAL

— As normas do processo administrativo prescritas para a punição de funcionário se aplicam aos servidores de autarquias.

— O Poder Judiciário se limita a verificar se o processo administrativo apurou um dos motivos dados pela lei como capazes de justificar a exoneração do funcionário.

— Os atos apontados como definidores do procedimento irregular devem ser posteriores à admissão do servidor.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Aníbal Duarte *versus* Instituto Nacional do Mate
Apelação cível n.º 1.549 — Relator: Sr. Ministro
ARTUR MARINHO

ACÓRDÃO

RELATÓRIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da apelação cível n.º 1.549, do Distrito Federal, sendo apelante Aníbal Duarte e apelado o Instituto Nacional do Mate:

Acordam os Ministros componentes da Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por maioria (o Exmo. Sr. Ministro Revisor negou provimento ao apêlo, por completo), em dar provimento, em parte, ao recurso, conforme tudo consta das notas taquigráficas anexas e resumo de fls. 131.

Distrito Federal, em 20 de abril de 1949 (data do julgamento). — *Henrique D'Ávila*, Presidente *ad hoc*. — *Artur Marinho*, Relator (art. 81 do Regimento Interno).

O Sr. *Ministro Rocha Lagoa* — A hipótese dos autos foi exposta com fidelidade pelo Dr. Juiz *a quo*, nos seguintes termos:

“Aníbal Duarte, jornalista e ex-funcionário do Instituto Nacional do Mate, propõe contra essa autarquia a presente ação ordinária, visando a anulação da portaria n.º 1.382, de 26 de setembro de 1946, de seu Presidente, que o demitiu, a fim de ser reintegrado no cargo de Oficial Administrativo, referência 35, com as vantagens legais, inclusive as diferenças de vencimentos com as duas suspensões anteriores, juros da mora e honorários. Alega, em síntese, o seguinte: — Que, tendo ingressado no quadro de funcionários do réu em 6-3-1939, como Assistente, classe C, e estando em

vigor a Constituição de 18 de setembro de 1946, tinha a sua estabilidade no cargo assegurada (art. 188, II) e sua demissão só poderia ser feita através processo administrativo, onde lhe fôsse assegurada ampla defesa (art. 189, II): — Que, entretanto, o inquérito instaurado pelo réu se processou num ambiente de coação e cerceamento de defesa, dirigido por inimigos seus e de conformidade com o Estatuto dos Funcionários Públicos da União, aplicável, apenas, aos seus funcionários, dos Territórios e, no que couber, aos da Prefeitura do Distrito Federal, Estados e Municípios, não podendo por êsse Estatuto ser punidos os servidores de autarquias como o réu; — Que, além disso, pela mesma suposta falta sofreu ainda o autor duas penalidades, suspenso duas vezes por trinta dias, pelas portarias ns. 1.345, de 16-4-46, e n.º 1.358, de 15-5-1946, nos termos dos arts. 255-234 e 263, respectivamente, do citado Estatuto; — Que sua demissão foi, em grau de recurso, confirmada pelo Ministro da Agricultura; — Que, êle, autor, não teve como funcionário do réu, procedimento irregular, não podendo ser levados em conta processos anteriores, nos termos da Lei de Imprensa e já extintos, por serem distintas a sua qualidade de funcionário e sua atividade de jornalista; — Que, embora servindo no jornal “Brasil-Portugal”, não teve interferência na campanha movida por êsse órgão da imprensa contra o Diretor do réu, limitando-se, apenas, a defender-se das injúrias que êste lhe assacou em público, pelos jornais; — Que, finalmente, a campanha contra o réu, em virtude das células comunistas nêle existentes, é feita publicamente pela imprensa, além do “Brasil-Portugal”, não podendo, assim, ser o autor punido pela mesma. Com a inicial, os documentos de fls. 8 a 36.

Citando, contestou o réu a fls. 46/50, alegando, em resumo, o seguinte: — Que, não sendo o autor funcionário público, mas, apenas de uma autarquia, não prevalece a alegada estabilidade assegurada pela Constituição (art. 188, II); — Que, mesmo assim, sua demis-

são foi precedida de processo administrativo, no qual se lhe assegurou ampla defesa, nos termos do art. 189, II da Constituição; — Que, não havendo lei reguladora das relações de emprêgo entre o réu e seus funcionários, são aplicados, por analogia, os dispositivos do decreto-lei n. 1.713, de 28-10-1939 (Estatuto dos Funcionários Cíveis da União), de conformidade com ordem de serviço baixada pelo Diretor do Instituto réu, o qual, entretanto, tem atribuições para exonerar aquêles funcionários, nos termos do decreto n.º 20.425, de 17 de janeiro de 1946, art. 24, letra g;

— Que, o processo administrativo que precedeu à demissão do autor se processou regularmente, com ampla defesa por parte do réu, tendo sido aplicadas as penas de suspensão, a primeira, por falta anterior, e, a segunda, preventivamente, sempre de conformidade com o Estatuto adotado; — Que, finalmente, não houve coação ou desejo de vingança na demissão do autor, a qual resultou de faltas graves, provadas em inquérito, pelo que deve a ação ser julgada improcedente.

Com a contestação ofereceu o réu os dois volumes do inquérito administrativo instaurado contra o autor (volumes em apenso), sôbre os quais lhe foi dada vista (despacho de fls. 63 e certidão de fls. 65 v). Pela União, assistente do réu, pronunciando-se o Procurador Acioli, a fls. 52. O despacho saneador foi proferido a fls. 65, realizando-se, no dia designado, a audiência de instrução e julgamento, como consta do termo, por cópia, a fls. 68 (fls. 70/72).

O Dr. Juiz *a quo*, reconhecendo a regularidade e validade do processo administrativo, em seu aspecto formal, e considerando haver prova suficiente do irregular procedimento do autor como funcionário do réu, julgou improcedente a ação e condenou o autor nas custas.

Inconformado, recorreu o autor, arguindo ter sido ilegal sua exoneração com fundamento no art. 24, letra g, do decreto 20.425, de 17 de janeiro de 1946 (Regulamento do Instituto do Ma-

te), porquanto o processo administrativo contra êle instaurado se baseara no Estatuto dos Funcionários Públicos. Alegou ainda ter havido nesse processo cerceamento de defesa, por isso que lhe não fôra permitido ditar seu depoimento que trouxera escrito. Abordando propriamente o merecimento do inquérito administrativo, sustentou o recorrente que sua demissão não decorreu das supostas publicações de sua autoria no jornal "Brasil-Portugal", ou de haver mandado mensagens ao Exmo. Sr. Presidente da República, denunciando abusos existentes no Instituto a que pertencia, ou ainda, de ter concedido entrevista protestando contra a pena disciplinar que lhe fôra imposta, mas de "falta grave" constantes de processos movidos por terceiros contra êle, apelante, por infrações da lei da imprensa, muito anteriores à sua vida funcional no Instituto, as quais nunca poderiam constituir motivo de sua demissão.

O apelado, contra-arrazoou longamente a fls. 90 e seguintes, sustentando haver motivado o inquérito administrativo mandado instaurar contra o apelante, uma carta por êste endereçada diretamente ao Exmo. Sr. Presidente da República, sem a observância das normas traçadas na legislação para tal proceder, sendo sido a mesma carta publicada na imprensa, o que determinou sua suspensão por trinta dias, antes do encerramento do inquérito, a fim de que fôsse a disciplina mantida. Alegou ainda o apelado que, após essa suspensão, reincidiu o recorrente praticando outra falta disciplinar de natureza grave, eis que concedeu ao jornal "Brasil-Portugal", de que é colaborador, uma entrevista na qual, protestando contra a pena disciplinar, referiu-se ao Presidente do Instituto recorrido em termos desrespeitosos, injuriando-o, tendo ainda reclamado ao Exmo. Sr. Presidente da República, por telegrama, contra a suspensão sofrida. Salienta o apelado a incongruência do apelante, pleiteando que se lhe aplique o texto constitucional referente à estabilidade dos funcionários públicos e, simultaneamente, atacando a legitimidade do inquérito admi-

nistrativo, calcado nas normas do Estatuto dos Funcionários Públicos. Entendendo bem caracterizada a justa causa para a exoneração do apelante, conclui o apelado ser de esperar a confirmação do julgado.

Nesta instância, o ilustre Dr. Subprocurador Geral declarou nada ter a aduzir aos fundamentos da sentença e as razões do recorrido.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Rocha Lagoa (Relator) — A primeira questão a ser apreciada no presente recurso é a de regularidade e validade do inquérito administrativo instaurado contra o apelante, nos termos do Estatuto dos Funcionários Públicos, apesar de se tratar de servidor de autarquia. Tenho-o por correito, porquanto, na falta de um diploma especial para os servidores autárquicos, a aplicação analógica daquele Estatuto impunha-se, tanto mais quando só trouxe vantagens ao acusado, ora apelante, por isso que assemelhado como ficou aos funcionários públicos, implicitamente se lhe reconheceu o direito de estabilidade do cargo, por contar nelle mais de cinco anos de exercício. Não invalida, outrossim, tal inquérito a arguida circunstância de não ter sido dada ao apelante autorização para ditar seu depoimento que trouxera escrito, porquanto mostra-se do depoimento prestado pelo apelante a fls. 10, do inquérito administrativo, em apenso, que o mesmo "trazia um rascunho de matéria escrita em sua defesa e que pretendia ditá-la" ao que se opôs o Presidente da Comissão de Inquérito, salientando que "isso em nada reduziu a sua defesa, porquanto esta poderia ser feita em razões ou em petição escrita, oportunamente formuladas pelo interessado no curso do processo". Consta ainda do termo de declaração do apelante que êste se conformara com aquela resolução do Presidente, dizendo que "o que havia trazido por escrito ainda mandaria em petição ou razões, consoante a determinação do Presidente da Comissão".

Nada há assim que invalide o inquérito administrativo, quanto ao seu aspecto formal, eis que obedeceu às formalidades legais, tendo sido assegurado ao apelante no mesmo o exercício da mais ampla defesa.

Cumpre agora examinar o caso concreto sob aspecto diverso de sua legalidade. Na lição de Seabra Fagundes, em seu livro, *O contrôlo dos atos administrativos*, pág. 118, uma vez conhecido o ato administrativo de exoneração, entram êstes no exame do inquérito, fundamento do ato, tanto para constatar se fêz como manda a lei, como para aferir a conformidade do ato com o que apurou o processo. A primeira questão é manifestamente de legalidade, a segunda, entretanto, podera parecer de mérito. Mas não o é. O Judiciário se limita a verificar se o processo administrativo apurou um dos motivos dados pela lei como capazes de justificar a exoneração de funcionário. Não indaga se o motivo é razoável ou não, mas se a lei especifica. Não inquire se o ato foi vantajoso aos interesses do serviço público, mas se o processo que lhe servia de esteio apurou causa legal capaz de autorizar a demissão.

Ora, a Comissão de Inquérito apontou como fundamento para aplicação da pena de demissão, prevista no art. 238, alínea III do Estatuto dos Funcionários Públicos o "procedimento irregular" devidamente comprovado do apelante. Entendeu tal Comissão que o apelante "não tem bom procedimento, condição exigida por lei, art. 13, n.º V, para ser provido em cargo público, em face da certidão passada pela 20.ª Vara Criminal, documento n.º 32, corroborada pelos documentos n.º 23, 24, 25; sendo-lhe atribuída a prática de burla à censura estabelecida pelo govêrno, ataque às autoridades, desrespeito às autoridades que lhe deram voz de prisão, exercício ilegal de medicina, intitular-se qualidade que não tem, injúria contra o Interventor Federal do Estado de Mato Grosso, ofensas contra particulares, visando escândalo, notícias caluniosas com intuito de chantagem, ataque a firmas comer-

ciais e a pessoas idôneas com fito de estorquir-lhes dinheiro, sendo de tal ordem os desmandos e falcatruas praticados que foi expulso do Estado do Rio Grande do Sul, por determinação das autoridades" (fls. 42 dêstes autos). Tais fatos, entretanto, conforme se vê da invocada certidão (doc. n.º 22), teriam ocorrido em época anterior a 6 de março de 1939, data em que o apelante ingressou no quadro dos funcionários do Instituto Nacional do Mate. Não podem, consequentemente, caraterizar a figura prevista no inciso III do artigo 238, do Estatuto dos Funcionários Públicos, isto é, "procedimento irregular do funcionário", pois dizem respeito à conduta pregressa do apelante, como homem ou como cidadão, nunca como funcionário.

Do exposto se infere, sem nenhum esforço, que o inquérito administrativo instaurado contra o apelante não apurou causa legal capaz de autorizar sua demissão, pelo que dou provimento ao recurso para, reformando a sentença apelada, julgar em parte procedente a ação, a fim de declarar nulo o ato do Presidente do Instituto Nacional do Mate que exonerou o apelante do quadro dos servidores do Instituto Nacional do Mate e em consequência determinar sua reintegração nos termos do art. 190 da Constituição vigente.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila (Revisor) — Contra o apelante promoveu o apelado Instituto Nacional do Mate, inquérito administrativo com base no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939), para apurar graves faltas funcionais que lhe foram imputadas.

O inquérito correu seus trâmites de direito com ampla e completa defesa do investigado, vindo a ser êsse afinal demitido pelo Presidente do Instituto na forma do art. 24, letra *g*, do decreto-lei n.º 20.425, de 17 de janeiro de 1946, que disciplina e regula os serviços a cargo da aludida autarquia.

O apêlo às normas regulamentares do Estatuto dos Funcionários Públicos, como subsídio indispensável à apuração das faltas atribuídas ao apelante, se me afigura a cavaleiro de qualquer censura de direito, uma vez que o Instituto não podia valer-se de legislação específica para o caso, dada a omissão de sua lei orgânica a propósito.

Reconheceu, acertadamente, porisso, a sentença apelada a regularidade do processo administrativo; bem como o vigor e veemência da prova, colhida no mesmo e que serviu de apoio e sustentáculo ao decreto de afastamento do apelante de servidor da autarquia em causa.

A demissão do apelante, servidor estável que era segundo a norma consubstanciada no art. 188, inciso II da Constituição Federal, obedeceu aos pressupostos de direito, pois que procedida de processo administrativo regular, previsto no art. 189, inciso II, da mesma Constituição.

E, além do mais, procedentes como eram e são as razões apuradas e motivadoras do seu afastamento, não há como chegar-se à conclusão, diversa da que apartou a decisão apelada.

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Artur Marinho — Senhor Presidente, eu observei que Vossa Excia. chegou à conclusão a que chegou após examinar brilhantemente duas questões com as quais estou de pleno acôrdo: que o estatuto dos funcionários se aplica aos funcionários de autarquias, ainda que Regulamentos ou Regimentos das autarquias não indiquem — como alguns dizem — porque além do mais é vantagem o que V. Excia. assinalou para êsses funcionários; desde que não há um Código de Processo Administrativo da União e, desde que a Constituição assegura direitos a funcionários, algum roteiro tem de ser seguido. Quanto mais bem fixadas as regras a seguir — isto o Estatuto perfaz tanto melhor, menos arbítrio contra o servidor público e portanto maior garantia para os servidores de autarquias equi-

paradas ao próprio funcionário que tem o máximo de garantia.

Quanto ao princípio da legalidade, também estou de completo acôrdo com V. Excia., apenas destacando que o Judiciário realmente examina a questão da legalidade — inquérito administrativo — como poder administrativo. Mas também ouvi do Relatório que o apelante se apoiou em dois fatos positivos para chegar às conclusões do seu interesse. Um, era a restrição de defesa conseqüente a não lhe ter sido permitido usar do depoimento escrito; a lei tornou defeso, proíbe essa maneira de depor. Improcede, portanto, o ponto de vista que se colocou o apelante. Em segundo lugar, acoimou as testemunhas de suas inimigas. Quero destacar que, aí também entra o princípio da legalidade. Se, legalmente, ninguém pode depor sendo suspeito de parcialidade contra o acusado, está em jôgo o princípio de legalidade do próprio inquérito administrativo. E solicitaria de V. Excia., apenas, uma informação. O apelante ficou no puro terreno da afirmativa ou fêz prova de que essas testemunhas eram suas inimigas?

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Essa foi uma assertiva de menor sôbre a qual êle não produziu nenhuma prova; fêz mera alegação.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Parcialidade, alegação que, uma vez comprovada, torna o inquérito nulo por se ter baseado em prova exclusivamente pessoal, porque eu a filio, não à questão de mérito do inquérito, mas ao princípio da própria legalidade. Entretanto, mera alegação não conta. Portanto, nesse ponto ainda, eu apóio, inteiramente, a conclusão daqueles que afirmam a validade do inquérito.

Salvo engano de minha parte — e êsse é o terceiro ponto, V. Excia., modificou, em parte, a decisão do Doutor Juiz *a quo*, porque os fatos apontados contra o acusado no inquérito administrativo tiveram lugar antes de setembro de 1939. Se, realmente, êle foi demitido por fatos por êle cometidos anteriormente ao seu ingresso para o serviço público, em 1939, estou inteira-

mente de acôrdo com o ponto de vista de V. Excia. Se assim não foi, peço vênia para acompanhar o ponto de vista do Sr. Ministro Revisor.

O Sr. Ministro Rocha Lagoa — Vou ler a V. Excia. o resultado apurado pela Comissão de inquérito: (lê fls. 22).

O Sr. Ministro Artur Marinho — Muito obrigado, Sr. Presidente. Estou de acôrdo com V. Excia., e acrescentando que é um *slogan* bobo estar apontando de comunista tôda a gente.

Verifico que uma das acusações é atual, já que foi feita depois de estar êle investido na função do Mate; a outra, parece ser antiga porque se baseou no que existia no procedimento penal, que o incompatibilizaria para a investidura.

Portanto, *data venia*, estou de acôrdo com V. Excia., porque êsse inquérito está me parecendo um pouco torto, um pouco errado. Nesse inquérito está se fazendo crítica à administração que in-

vestiu, no serviço público, alguém que não tinha qualidade para isso. Está se criticando; o que não se está fazendo é revisão.

A acusação só ficou devidamente provada na parte em que se refere às críticas ao Presidente do Instituto do Mate; no mais, ficou ponto duvidoso, e, na dúvida, também dou provimento, de acôrdo com o voto de V. Excia.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Contra o voto do Revisor, que confirmava a decisão recorrida, deu-se provimento, em parte, ao recurso, a fim de declarar nulo o ato do Presidente do Instituto Nacional do Mate, que exonerou o apelante do quadro dos servidores do mesmo Instituto Nacional do Mate e, em consequência, determinar sua reintegração, nos termos do art. 190 da Constituição.