

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ILÍCITO PENAL E ILÍCITO ADMINISTRATIVO — RESPONSABILIDADE CIVIL E DISCIPLINAR

— *A administração pública tem que dispor, forçosamente, de certo elastério no que concerne à repressão disciplinar de seus servidores.*

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Naele Gomes da Silva *versus* União Federal
Apelação cível n.º 4.572 — Relator: Sr. Ministro
HENRIQUE D'ÁVILA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 4.572, do Distrito Federal, apelante, *ex-officio*, o Juiz da Fazenda Pública, apelantes voluntários Naele Gomes da Silva e União Federal, apelados os mesmos, etc.:

Acorda a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, prover o recurso de ofício e o apêlo da União, ficando prejudicado o apêlo do autor, tudo na forma e pelos fundamentos do relatório e notas taquigráficas constantes de fls. 60 até 73.

Custas na forma da lei.

Rio, 7 de agôsto de 1953. — *Ministro Abner de Vasconcelos*, Presidente. — *Ministro Henrique D'Ávila*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Henrique D'Ávila* — A controvérsia, entretida nestes autos, foi exposta e afinal dirimida pelo MM. Julgador *a quo*, da seguinte maneira (fls. 33 a 37):

“Naele Gomes da Silva, investigador do Departamento Federal de Segurança Pública, alega que em junho de 1949, dirigindo uma camioneta na qual transportava, por ordem superior, o jornalista Humberto Dantas Filho, viu-se “fechado” por outro automóvel, cheio de crianças, e, com a manobra que fez, a fim de evitar colisão de graves consequências, derrapou a camioneta no chão escorregadio, pois estava chovendo, e foi chocar-se com um poste; que, a despeito de terem o suplicante e o jornalista

sido excluídos de culpa face ao acontecido, no inquérito administrativo que se instaurou e cuja comissão opinou que não havia elementos que autorizassem a responsabilizar o suplicante, a despeito de ter a Justiça arquivado o inquérito criminal, pela ausência de elementos para denúncia, o Sr. General Chefe de Polícia, baseado em laudo dos peritos do Gabinete de Exames Periciais, que concluíram que o carro se achava em grande velocidade apenas pelos estragos verificados, sem levarem em conta tratar-se de veículo pesado, de carroçaria frágil, nem a velocidade acarretada pelo deslissamento, aplicou ao suplicante, com excesso de rigor e defeituosa apreciação de prova, a pena de repreensão e mandou que indenizasse a União em Cr\$ 27.284,80, valor dos danos sofridos pela camioneta, em prestações mensais descontadas de seu salário. Propôs, por isso, ação ordinária contra a União Federal, a fim de fazer cancelar em seus assentamentos a pena de repreensão, suspender o desconto mensal que vem sofrendo e condenar a União a restituir-lhe o que já descontou, com juros, custas e honorários de advogado à razão de 20%.

A contestação (fls. 20-21) sustentou a legalidade do ato administrativo, que tomou providência disciplinar ajustada à preceituação legal e que não é excluída pelo arquivamento do inquérito no juízo criminal, por falta de elementos indicativos da prática do crime, que, aliás, não se cogitou, sendo a ação improcedente. Acentuou também que o autor

omitiu qualquer referência ao mandado de segurança impetrado sem êxito para o mesmo fim.

Manifestou-se o autor, de novo, a fôlhas 25, esclarecendo que o pedido de segurança deixou de ser conhecido, por intempestivo, conforme documento que juntou (fls. 26), sôbre o qual foi ouvido o ilustre Dr. Procurador, que pediu o prosseguimento (fls. 28v.).

Saneador a fôlhas 31, irrecorrido, e audiência conforme o térmo (fôlha 32).

Isto pôsto:

A autoridade administrativa resolveu punir com repreensão o autor e responsabilizá-lo pelos reparos no veículo acidentado, por infração do art. 224, itens II e III, do Estatuto dos Funcionários Públicos então vigente (fls. 11, solução do inquérito administrativo). E a portaria que efetivou as providências foi, também, explícita, ao consignar a repreensão, “por falta de cumprimento do dever, de acôrdo com o art. 233 do citado Estatuto, visto como, dirigindo a camioneta G-128 — dêste Departamento —, com velocidade imprópria ao asfalto molhado e escorregadio, ocasionou violento choque com um poste de iluminação pública” (fls. 11 verso).

Além de inquérito administrativo, houve inquérito criminal, que veio a ser arquivado, por falta de elementos que servissem de base para uma denúncia (fls. 13). A circunstância, não assinando decisão sôbre a existência do fato e respectiva autoria, mas simples falta de prova, não impediria, é sabido, que se capitulasse como ilícito administrativo o que não pôde capitular-se como ilícito penal; mas, por outro lado, deixa subsistir a possibilidade da discussão no juízo cível, onde, para aquilatar da legalidade do ato da administração, que não é discricionário, mas vinculado ao motivo invocado, cabe pesquisar a veracidade dêsse motivo e a sua efetiva apuração pelo administrador, mediante o exame do inquérito em que êle se fundou. Esta aferição da conformidade do ato com o que se apurou no processo, não envolve

questão de mérito, pois o Judiciário, sem indagar se o motivo é, ou não, razoável, limita-se a verificar se a lei o especifica para autorizar a punição e se o processo realmente o demonstrou (ver Seabra Fagundes, *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 2.^a ed., n.º 65, nota 7). Se não se quiser reduzir à ineficácia o contrôlo jurisdiccional, há que admiti-lo sôbre o próprio conteúdo do processo administrativo; como lecionou o eminente Ministro Orosimbo Nonato, em voto vencedor transcrito por Seabra Fagundes (op. cit., pág. 183), ao poder administrativo, que não exerce função judicante, falece competência para decretar, em última análise, em *ultima ratio*, ainda que baseado em provas formalmente perfeitas, que teve razão o Estado, ou o funcionário, o que toca ao Poder Judiciário, que, tendo de pesar as provas, rastreá-las e sopesá-las, terá de verificar se a motivação do ato administrativo é justa ou injusta.

Fora de dúvida o acidente, seria preciso que êle pudesse imputar-se ao autor a título de culpa, para que se caracterizasse a falta, que motivou a punição e lhe foi atribuída, de cumprimento do dever de “desempenhar com Zêlo e presteza os trabalhos de que fôr incumbido” e “zelar pela economia do material do Estado e pela conservação do que fôr confiado à sua guarda ou utilização”, como ressalva o Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, no art. 224, III e XIII. Foi essa culpa que o administrador, valorizando errôneamente a prova do processo, entendeu indubitável por fôrça isolada do parecer dos peritos. Ora, não se afigura razoável fazer prevalecer o elemento único do laudo pericial, que seria precioso reunido a outros, porém sôzinho não vai além de mera reconstituição conjectural do fato, simples estabelecimento de uma possibilidade, não de certeza objetiva, sôbre o relato do passageiro, aliás única testemunha de vista, que confirma integralmente a versão do autor, segundo a qual a ocorrência, imprevísivel e assinalando o caso, teria

resultado de inesperado surgimento de outro carro que, na iminência de colidir com o veículo dirigido pelo autor, forçou-o à brusca manobra que ocasionou a derrapagem (fôlhas 6 verso e 7 verso). Vale notar que a testemunha não teve sequer suspeitada sua credibilidade pelo Sr. Chefe de Polícia e o seu depoimento refere à velocidade reduzida com que ia o veículo. E a conclusão é a de não se poder considerar provada no inquérito administrativo — conforme opinou, por sinal, a comissão respectiva (fls. 11) — a velocidade excessiva que tornaria culposo o procedimento do autor, invocado motivo da punição, que, em consequência, se revela inválida pelo vício quanto à motivação, tampouco se legitimando a exigência de reparação pecuniária, cujo pressuposto era a mesma culpa.

Descabem honorários de advogado, por não ser hipótese do art. 64 do C. P. C.

Julgo procedente, em parte, a ação proposta, para declarar insubsistente o ato administrativo e ordenar o cancelamento da repreensão, bem como a cessação dos descontos mensais, além de condenar a União a restituir tôdas as importâncias descontadas, com juros da mora de acôrdo com o Decreto número 22.785.

Custas conforme a lei.

Recorro de officio.”

O MM. Juiz sentenciante recorreu de officio, como lhe cumpria. E, às partes litigantes, inconformadas, também apelaram.

O autor, em suas razões (fls. 40 e 42) propugna pela inclusão de honorários advocatícios não contemplados no decisorio. E a ré, União Federal, de fls. 44 a 46, bate-se pela improcedência total da ação: (lê).

Nesta Superior Instância a douta Subprocuradoria Geral da República assim se pronuncia (fls. 57 a 58):

“I — Com irrepreensível acôrto, a M. sentença considerou sem virtude operante nestes autos, o fato do arquivamento do inquérito criminal, por falta

de elementos para apresentação de denúncia.

Efetivamente, não tendo sido negada a existência do fato, impunha-se prevalência da regra contida no art. 1.525 do Código Civil.

II — Em prosseguimento, entretanto, a M. sentença não se apresenta igualmente feliz, eis que, por mais que procurasse acentuar a intenção de não assentar-se no mérito do inquérito administrativo, foi o que, realmente, fêz.

Aliás, outra coisa não poderia acontecer, uma vez que o pedido julgado procedente envidava, precisamente, como consigna a inicial, a fls. 4, corrigir “excesso de rigor e defeituosa apreciação da prova” que foram as condições atribuídas ao ato administrativo malsinado na ação.

• III — Excedeu-se, então, manifestamente, a respeitável decisão, porque bem sabido que ao Judiciário cabe, apenas, o encargo de apreciar e consertar ilegalidades e não injustiças, caracterizadas em excesso de rigor ou defeituosa apreciação da prova, nos têrmos, já mencionados, da petição inicial.

Ora, não havendo arguições quanto à regularidade do inquérito administrativo e justamente relegada a condizente com o arquivamento do inquérito policial, nada mais cumpria fazer senão pôr fim ao debate e num sentido desfavorável ao demandante.

IV — De resto, a Autoridade agiu com moderação, limitando-se a impor a pena de repreensão e a de indenização pelos prejuízos materiais decorrentes do acidente, quando, sem dúvida, e ainda sem censura da lei, poderia ter aplicação sanções mais graves.

Invocando os pronunciamentos do ilustre Dr. Procurador da República, esperamos, portanto, a reforma da M. sentença, não sem assinalar que a pretensão de honorários, acertadamente repelida, não tem qualquer apoio no artigo 64 do Código de Processo Civil e na Jurisprudência do Egrégio Tribunal”.

É o relatório.

VOTO

O Sr. *Ministro Henrique D'Ávila* (Relator) — Não resta dúvida que a conduta do autor, na direção do veículo que lhe foi confiado, foi havida pela Justiça Criminal como insuspectível de repressão penal. Mas, isso não basta, dado o princípio, geralmente aceito, da independência de jurisdições, para o exonerar da repressão administrativa. Não é lícito ao Judiciário negar aos Poderes Administrativos certa dose de discricionarismo, no bom sentido, na apreciação da prova coletada nos inquéritos. Sua função precípua é rastrear possíveis ilegalidades. Só em casos extremos é que se legitima sua intervenção nos domínios da prova. E, isso só ocorre, quando esta, desenganadamente: não existe ou é indubitavelmente favorável ao indiciado. Nesses casos, a penalidade administrativa, quando imposta não deve prevalecer, por ofensiva, em *ultima ratio*, ao próprio princípio da legalidade. Mas, havendo elementos de convicção, ainda que frágeis, não se legitima a ingerência judicial. A administração pública tem que dispor, forçosamente, de certo elástico no que concerne a repressão disciplinar de seus servidores.

E, na espécie, ficou averiguado em perícia técnica insuspeita que o autor se houve com indisfarçável imprudência na direção do veículo, imprimindo-lhe excessiva velocidade, nada obstante o estado escorregadio da via pública por onde trafegava. E dessa sua desatenção resultou o acidente, com grave dano para o veículo; e, conseqüentemente, para o patrimônio nacional. A respeitável decisão apelada adentrou-se, demasiadamente, no mérito da prova produzida no inquérito. Foi além da marca. E, assim sendo, não merece subsistir.

Dou provimento, por isso, ao recurso *ex-officio* e ao voluntário da União Federal, para julgar improcedente a ação, ficando prejudicado destarte, o apêlo do autor.

É meu voto.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, deu-se provimento ao recurso *ex-officio* e ao voluntário da União, ficando prejudicado o do autor. Os Srs. Ministros Mourão Russel e Cândido Lôbo acompanharam o voto do Senhor Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Abner de Vasconcelos.