

TRIBUNAL MARÍTIMO ADMINISTRATIVO — INQUÉRITO — COMPETÊNCIA

— Cabe à autoridade militar superior a apuração de responsabilidade de oficial indiciado, ainda que no comando de navio mercante.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PROCESSO P. R. N.º 1.067-61

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. n.º 62, de 24 de janeiro de 1962. Restitui processo com parecer sôbre a divergência de entendimento verificada entre o Estado Maior da Armada e o Tribunal Marítimo quanto à competência de capitão-de-corveta, eventualmente exercendo as funções de capitão-de-pôrto, em presidir inquérito administrativo. “Aprovo. 1-2-62”. (Exp. ao M. M., em 6-2-62). — Brasília, 24 de janeiro de 1962.

*

PARECER

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Tenho a honra de devolver a Vossa Excelência o processo n.º PR. 1.067, de 10 de janeiro de 1961, que se encontra nesta

Consultoria-Geral da República para estudos.

Versa a consulta sôbre a divergência de entendimento verificada entre o Estado-Maior da Armada e o Tribunal Marítimo, no que concerne à competência de capitão-de-corveta, que exercia, eventualmente, as funções de capitão-dos-portos no Estado do Maranhão, em presidir inquérito administrativo para apurar sinistro marítimo, em que era indiciado capitão-de-mar-e-guerra.

O Tribunal Marítimo entendeu ser legítima a competência, eis que:

a) no momento do abaloamento o navio da armada encontrava-se em operação equiparada às embarcações mercantes transportando cargas e passageiros sob remuneração ao longo da costa nacional;

b) o capitão dessa embarcação embora militar, por uma ficção de direito encontra-se sujeito às obrigações dos capitães dos navios mercantes;

c) o capitão dos portos não obstante de patente inferior ao indiciado, era a autoridade máxima no pósto e exercia funções delegadas pelo Tribunal Marítimo que é órgão auxiliar do Poder Judiciário.

O Estado-Maior da Armada repele o entendimento do Tribunal Marítimo, eis que:

a) o mesmo ofende os princípios da hierarquia militar;

b) a circunstância de oficial superior estar submetido a inquérito administrativo para apurar sinistro ou acidente marítimo não o coloca à margem das garantias que a Constituição e as leis ordinárias conferem às patentes militares;

c) a solução para o caso concreto seria encontrada na designação de oficial competente superior ao indiciado a presidir o aludido inquérito.

Expostos, e bem precisados os pontos em divergência, passo a examiná-los e a decidir o mérito:

O inquérito administrativo em causa tem como finalidade apurar as causas do abaloamento entre o n/M "Jangadeiro" do Lóide Brasileiro (P. N.) e o TRT "Soares Dutra", da Marinha Nacional ocorrido próximo à baía de São Marcos, Estado do Maranhão. Fato típico do acidente sóbre o mar.

O TRT "Soares Dutra", não obstante ser próprio da Marinha de Guerra, encontrava-se naquela ocorrência, cooperando com o abastecimento do norte do país, sujeito às normas do transporte remunerado (fretamento), sob o comando de oficial superior, capitão-de-mar-e-guerra.

Instaurado o competente inquérito administrativo para apurar as causas e

as responsabilidades do evento o capitão dos portos no Estado do Maranhão, capitão-de-corveta, deu-se por impedido, eis que teria de interrogar e indiciar oficial de patente superior à própria, o que lhe parecia defeso pelas normas militares vigentes

Após os pronunciamentos antagônicos dos órgãos, acima referidos, vieram os autos do processo, alentados por brilhante e erudito parecer do Dr. Francisco de Paiva Côrtes, Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, a esta Consultoria-Geral da República.

Dispõe a Lei n.º 2.180, de 5 de fevereiro de 1954:

"Art. 10. O Tribunal Marítimo exercerá jurisdição sóbre:

a) embarcações mercantes de qualquer nacionalidade em águas brasileiras;

.....

"Art. 11. Considera-se embarcação mercante tóda construção utilizada como meio de transporte por água e destinada à indústria da navegação, quaisquer que sejam as suas características e lugar de tráfego.

Parágrafo único. Ficam-lhe equiparados:

.....

d) as da Marinha de Guerra quando utilizadas, total ou parcialmente, no transporte remunerado de passageiros ou cargas;"

Em face do límpido texto acima transcrito, nenhuma dúvida existe no que tange à competência do Tribunal Marítimo em apreciar e decidir o acidente de navegação de que trata os autos. Decorre da lei a equiparação de navio de guerra às embarcações mercantes, desde que empregado o primeiro, total ou parcialmente, no transporte remunerado de passageiros ou cargas. De sorte que a apuração e o julgamento do acidente em causa caber-lhe-á privativamente,

Mas qual o conteúdo e até onde se estendem as decisões do Tribunal Marítimo?

A Lei que o organizou e atribuiu-lhe funções igualmente precisou-lhe competência delimitando-a no apreciar e julgar os acidentes e os fatos da navegação sobre a água. Tão-somente neste aspecto é que pode ser considerado como auxiliar do Poder Judiciário. No regime de controle jurisdicional da legalidade dos atos de gestão ou de império, qualquer tribunal administrativo ou órgão de deliberação coletiva, presta subsídios e auxilia à ação do Judiciário. Com mais razão o Tribunal sob consideração.

Dispõe a mencionada Lei n.º 2.180, de 5 de fevereiro de 1954:

“Art. 18. As decisões do Tribunal Marítimo, quanto à matéria técnica referente aos acidentes e fatos da navegação, têm valor probatório e se presumem certas, sendo suscetíveis de reexame pelo Poder Judiciário somente quando forem contrárias a texto expresso da lei, prova evidente dos autos ou lesarem direito individual”.

Estes os limites das decisões do Tribunal Marítimo, que se não podem ampliar, pois a matéria de competência é de ordem pública e se encontra sujeita a interpretação estrita.

Como consequência esse Tribunal não tem competência para decidir a respeito da legislação pertinente às patentes militares.

Igual raciocínio é de ser aplicado às disposições da Lei n.º 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, de aplicação específica aos acidentes de navegação sobre a água e que, por conseguinte, não poderia derogar ou inovar a legislação militar sobre patentes e hierarquia.

As leis não são interpretadas isoladamente, mas em todo sistemático, que permita ao hermanente identificar a vo-

luntas legis e as proporções do equilíbrio social desejado pela norma.

A mencionada Lei n.º 2.180, de 5 de fevereiro de 1954 constitui-se norma de direito especial, que se destina a regular o processamento e a apuração dos fatos que menciona. Não possui no seu conteúdo, poderes à derrogação de outras leis de natureza especial, como as referentes às prerrogativas dos militares, nem a faculdade de regular questões jurídicas diversas dos objetivos a que se destina. É evidente que a questão, objeto da controvérsia, reside na possível ofensa à hierarquia militar no fato de, em inquérito, um oficial da Marinha de Guerra ser interrogado, como indiciado, por outro oficial de posto inferior.

Dispõe a Lei de Introdução ao Código Civil:

“Art. 2.º

§ 1.º A Lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a Lei anterior”.

Nenhuma das hipóteses do texto legal, acima transcrito, ocorre no caso vertente. Evidencia-se que a Lei que organizou e deu competência ao Tribunal Marítimo não derogou expressamente as leis anteriores sobre as prerrogativas militares, não é incompatível com as mesmas nem regulou inteiramente a matéria em causa.

Em socorro desta assertiva assimilo o douto magistério de Ferrara, *verbis*:

“A ab-rogação tácita verifica-se na medida da contraditoriedade; a Lei precedente é ab-rogada até onde for incompatível com a lei nova; onde, porém, esta contraditoriedade não tenha lugar é possível a coexistência e compenetração da Lei anterior...” (*Interpretação e aplicação das leis*, 2.ª ed. 1940, página 106).

Cumpra trazer à colação a seguinte norma positiva vigente:

“Art. 2.º

§ 2.º A Lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais, a par das já existentes, não revoga nem modifica a Lei anterior”. (Lei de Introdução ao Código Civil).

As normas especiais dos artigos 33 e seguintes da Lei n.º 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, que regulam o inquérito administrativo marítimo, não poderiam implicitamente, revogar as disposições específicas que regem as patentes militares. Deve o intérprete ter em vista o sentido e o alcance das expressões legais (processo lógico), nunca esquecendo que a palavra é mau veículo do pensamento e que, na realidade política do País, as leis em geral são defeituosamente elaboradas (Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 4.ª edição, páginas 148-151).

Estas normas reguladoras do inquérito administrativo marítimo são de ordem pública e sujeitas à interpretação estrita.

“As prescrições de ordem pública em ordenando ou vedando, colimam com um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. Por isso, tomadas em conjunto enfeixam a íntegra das condições desse equilíbrio, o que não poderia acontecer se todos os elementos do mesmo não estivessem reunidos. Atingido aquêlo escopo, nada se deve aditar nem suprimir. Todo acréscimo seria inútil; toda restrição, prejudicial. Logo é caso de *exegese estrita*. Não há margem para a analogia” (Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 3.ª ed., pág. 270).

E assim sendo não poderão abranger situações diversas das que especifica.

Em relação aos militares dispõe a Constituição federal:

“Art. 182. As patentes com as vantagens, regalias e prerrogativas a elas

inerentes, são garantidas em toda a plenitude, assim aos oficiais da ativa e da reserva, como reformados”.

No mesmo sentido estabelece o Decreto-lei n.º 9.698, de 2-9-1946, *sic*:

“Art. 10. Os cargos, funções e atribuições dos militares na ativa e na reserva, são definidos nas leis e regulamentos, especiais do Exército, Marinha e Aeronáutica”.

.....
“Art. 13. A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre os militares da ativa ou da reserva, reformados ou asilados”.

Pode ser argüida a não existência de lei vigente que proíba, formal e expressamente, um oficial de patente inferior vir a presidir inquerito e a realizar o interrogatório de oficial com patente superior. Também argüida a circunstância destes atos decorrerem da lei, o que, por si só não induziriam em quebra do princípio da hierarquia militar.

Estas argüições não poderão medrar eis que são desarrazoadas. Atendendo à própria natureza das medidas legais referentes aos inqueritos, quer administrativos, policiais ou policiais militares, de fácil ocorrência seriam as circunstâncias que *ex vi legis* propiciariam a quebra da referida hierarquia *exempli gratia*, a qualificação identificação dactiloscópica, interrogatório, acareação, reconhecimento de pessoas e coisas e similes.

Na interpretação da lei.

“Prefere-se o sentido conducente ao resultado mais razoável que melhor corresponda às necessidades da prática...” (Carlos Maximiliano ob. cit., pág. 204).

Igual o ensinamento do Direito Romano:

‘Quando o mesmo preceito exprime duas proposições, acolhe-se, de prefe-

rência, a que seja mais adequada para reger a matéria respectiva” (*Digesto*, liv. 50, tit. 17 — *De regulis juris antiqui*. frag. 67, de Juliano cit., Carlos Maximiliano ob. ref. pág. 204).

O oficial superior da Marinha de Guerra em comando de embarcação que abalroou, será tratado no inquérito como *indiciado* pois a êle estava entregue a sorte do barco, à sua técnica, competência e capacidade de direção. E conforme as demais circunstâncias dos fatos correntes poderá ainda submeter-se a inquérito policial militar.

Na hipótese tratada embora a embarcação, para efeitos de inquérito administrativo marítimo e por uma *fictio juris*, seja considerada *mercante*, o seu comandante não poderá vir a ser considerado *civil*, sem o esquecimento dos princípios e garantias constitucionais anteriormente mencionados. Nem se infere tal ficção na Lei n.º 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, o qual preceito se existisse constituir-se-ia em arripio à *Lex Magna* e, por conseguinte de nenhuma valia prática. A lei pode determinar que o militar, em determinados casos, seja julgado em jurisdição civil, mas não pode, nem por *fictio juris* determinar que êste no exercício de funções militares e, para determinados efeitos, seja considerado civil.

Cumpra ainda ressaltar que as *ficções* são normas de direito estrito ou excepcional que, pela própria natureza, não comportam a analogia ou a interpretação extensiva.

Em se tratando de inquérito marítimo, em que se encontra envolvido militar de patente superior, no uso das suas funções, ocorrendo a contradição ou a omissão da regra principal, a subsidiária a ser aplicada na espécie será a processual penal militar, à qual todos os militares encontram-se submissos.

Prevalece neste ponto a lição de Paulo:

“Altere-se o menos possível o que sempre foi entendido do mesmo modo” (*minime sunt mutanda, quae interpretationem certam semper habuerunt, Digesto*, Liv. 1. 3. frag. 23).

E o Código da Justiça Militar, ao tratar do inquérito policial militar da mesma natureza do inquérito administrativo marítimo dispõe da seguinte forma:

“Art. 114. O inquérito pode ser instaurado:

.....

§ 1.º O procedimento *ex officio* compete à autoridade *sob cujas ordens* estiver o acusado, logo que ao conhecimento dela chegue a notícia do crime que a êste se atribui.

§ 2.º A determinação para a instauração do inquérito compete, observada a ordem *hierarquia ou administrativa*, ao *superior* ou à autoridade a que se refere o parágrafo anterior.

“Art. 115

§ 1.º Nos casos de indício contra oficial, a delegação far-se-á a *oficial de patente superior* à do *indiciado*”.

Qualquer ocorrência nas Fôrças Armadas, em que haja suspeita de delito — inclusive acidentes de veículos, — é apurada em conformidade aos textos transcritos, sempre observados os princípios da hierarquia de patentes. Se o oficial, no correr da ação penal militar, falta à audiência, em que deverá testemunhar, “Será o mesmo compelido a comparecer sob as penas da Lei, por intermédio da autoridade militar a que estiver imediatamente subordinado” (art. 163, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 925, de 2-12-1938).

Se assim é determinado ao oficial, quando o mesmo é simples *testemunha* em ação penal militar, ante o Poder Judiciário, como entender-se de modo diverso quando êste oficial é *indiciado* em inquérito, que é presidido e dirigido por militar de patente inferior?

Em auxílio desta compreensão vem o brocardo atribuído a Juliano:

“Prefira-se a inteligência dos textos, que torne viável o seu objetivo, em vez da que os reduza à inutilidade” (Digesto, liv. 34, tit. 5, frag. 12).

“... atribui-se de preferência, à lei um sentido de que resulte a validade, em vez de nulidade, do ato jurídico...” (Carlos Maximiliano, ob. cit., pág. 302).

Estes os princípios que igualmente deverão presidir o inquérito administrativo marítimo objeto desta consulta.

Pelo exposto, parecem-me apropriadas e bem ajustadas as razões acima, pelo que me inclino a considerar valioso e aceitável o entendimento do Estado-Maior da Armada.

A solução efetiva da questão, no caso concreto, poderá ser encontrada na designação de oficial, com patente superior ao indiciado, a presidir o inquérito administrativo em referência.

Este procedimento não se contrapõe à Constituição e às demais leis ordinárias em vigor no País.

As conclusões deste parecer são de caráter normativo e deverão ser observadas no deslinde de casos congêneres e futuros.

É o meu pensamento sobre a matéria consultada, salvo melhor juízo.

Aproveito o ensejo para apresentar a Vossa Excelência os meus protestos de elevada consideração.

Antônio Balbino — Consultor-Geral da República.