

## **PRISÃO ADMINISTRATIVA — SERVIDORES DE ENTIDADES AUTÁRQUICAS OU PARESTATAIS**

*— Aos servidores das entidades autárquicas ou parestatais se aplica a prisão administrativa, nos casos de alcance, remissão ou omissão de entregar dinheiros a seu cargo; a competência para decretação é da autoridade administrativa a que estiverem diretamente subordinados.*

*— Interpretação do decreto-lei n.º 3.415, de 10-7-41; dos arts. 262, 263 e 264 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, e do art. 327, § 2.º, do Código Penal.*

### **PARECER**

A matéria sôbre que versa o nosso pronunciamento comporta dois itens, a saber: a) a possibilidade de ser aplicada aos servidores das entidades autárquicas ou parestatais a prisão administrativa, no caso

de alcance, remissão ou omissão em entrar com dinheiros a seu cargo;  
b) a competência para a sua decretação.

2. Como sabido, a matéria é regulada pelo Código de Processo Penal, que, no seu art. 319 estabelece, *verbis*:

“A prisão administrativa terá cabimento: I — contra remissos ou omissos em entrar para os cofres públicos com os dinheiros a seu cargo, a fim de compeli-los a que o façam; II — contra estrangeiro desertor de navio de guerra, ou mercante, surto em porto nacional; III — nos demais casos previstos em lei. § 1.º — A prisão administrativa será requisitada à autoridade policial nos casos dos ns. I e III, pela autoridade que a tiver decretado e, no caso do n.º II, pelo cônsul do país a que pertença o navio.

§ 2.º — A prisão dos desertores não poderá durar mais de três meses e será comunicada aos cônsules.

§ 3.º — Os que forem presos à requisição de autoridade administrativa ficarão à sua disposição.”

Como se vê desse dispositivo legal, as pessoas que tiverem a seu cargo dinheiros ou valores públicos, e forem remissas ou omissas na entrada dos mesmos para os cofres públicos, estão sujeitas à prisão administrativa.

E essa, consequentemente, uma medida que visa diretamente a defender a Fazenda Pública ou a União, protegendo o seu patrimônio nos casos de alcance, remissão ou omissão de entradas de dinheiros e valores nos devidos prazos, quando compele os responsáveis a realizá-las. Ademais, a enumeração contida no cit. art. 319 não é limitativa, dado o disposto no seu n.º III.

3. Tratando do assunto, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União reza, nos seus arts. 262, 263 e 264, o seguinte:

“Art. 262 — Cabe aos Ministros de Estado, ao Diretor Geral da Fazenda Nacional e, nos Estados, aos chefes de repartições federais, ordenar a prisão administrativa de todo e qualquer responsável pelos dinheiros e valores pertencentes à Fazenda Nacional ou que se acharem sob a guarda desta, nos casos de alcance, remissão ou omissão em efetuar as entradas nos devidos prazos.

“§ 1.º — A autoridade que ordenar a prisão comunicará o fato imediatamente à autoridade judiciária competente”.

“§ 2.º — O Ministro de Estado, o Diretor Geral da Fazenda Nacional e os chefes de repartições federais providenciarão no sentido de ser iniciado com urgência e imediatamente concluído o processo da tomada de contas.”

“§ 3.º — A prisão administrativa não poderá exceder a noventa dias.”

“Art. 263 — Poderá ser ordenada, pelo chefe da repartição, a suspensão preventiva do funcionário, até trinta dias, desde que o seu afastamento seja necessário para a averiguação de faltas cometidas, cabendo ao Ministério de Estado prorrogá-la até noventa dias, findos os quais cessarão os efeitos de suspensão, ainda que o processo administrativo não esteja concluído”.

“Art. 264 — Durante o período da prisão ou da suspensão preventiva o funcionário perderá um terço do vencimento ou remuneração”.

4. Seria ocioso recordar que as entidades autárquicas ou parastatais exercem função delegada do Poder Público, e a salvaguarda do seu

patrimônio está, imediatamente, ligada aos interesses da própria Fazenda Pública ou da União, tratando-se, como se trata, em última análise, de um dos seus órgãos. Eis a lição de Bielsa:

*“Entiendese por entidad autárquica toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y teniendo capacidad para “administrarse” a sí misma, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin que ella (la entidad) se propone es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado mismo”* (Rafael Bielsa — “Principios de Derecho Administrativo”, p. 456).

Catagórico é, ainda, a respeito da matéria em exame, este outro lanço de Bielsa:

*“La entidad autárquica ejerce funciones del Estado — lo cual constituye su elemento característico —, en su virtud, ella tiene derechos y deberes especiales, y de entre ellos los siguientes:*

a) — Derechos: 1.º, *el de ejercer ciertos actos de imperio, dictar ordenanzas y reglamentos penales administrativos, bien entendido que no importen el ejercicio de derecho exclusivo del Congreso (art. 67, inc. 11 de la C.N.); de establecer tasas e exigirlas con privilegios especiales; 2.º, el de limitar (por meras restricciones) la propiedad privada”* (loc. cit., pág. 457).

Nessa mesma ordem de idéias, encontra-se Temístocles Cavalcânti, quando doutrina:

“Por conseguinte, o Estado tem interesse nas demandas em que são partes êsses institutos.”

Objetivando melhor o problema, mostraremos como o Estado tem interesse mais direto, mais imediato, mais objetivo, na verificação de suas rendas, na vitalidade financeira desses institutos.

Para isto, basta examinar os decretos ns. 159, de 30 de dezembro de 1935, 591, de 15 de janeiro de 1936, e 890, de 7 de junho de 1936, notadamente este último, em seus arts. 7.º e 9.º, parágrafo único.

Alí se acham consolidadas as disposições relativas às contribuições da União para as caixas e institutos, a distribuição das contribuições pelos diversos institutos, as fontes de receita da União e, principalmente, o recolhimento dos saldos verificados depois de feita esta distribuição.

Por conseguinte, a União é diretamente interessada na receita dos institutos e caixas de aposentadorias e pensões, porque ela é sócia, é parte na constituição dos fundos e, portanto, do capital dessas caixas e institutos” (Temístocles Brandão Cavalcânti, *Tratado de Direito Administrativo*, v. IV, p. 244).

Poder-se-la mesmo admitir uma compropriedade da União relativamente ao patrimônio das autarquias.

5. E não é somente isso. Para evidenciar que as medidas acauteladoras da Fazenda Pública se estendem às entidades autárquicas ou parastatais, cumpre recordar-se ainda que, presentemente, não há, em última análise, distinção entre servidores públicos e servidores parastatais. Além de, em ato expresso do sr. Presidente da República, na E.M. número 2.449, do DASP, ter sido mandado observar, nessas entidades, como legislação supletiva, o Estatuto dos Funcionários Públicos, há que destacar-se mais o seguinte, nos termos de recente parecer da D.C.:

Hoje não há mais a distinção entre servidor parastatal de CAP ou IAP e funcionário público. Quanto à aplicação das leis e regulamentos disciplinares de direitos e obrigações onus e vantagens, eis que às CAP, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis foi mandado aplicar pela Portaria n.º CNT-46-44, de 31-7-944, e até mesmo ao pessoal do IAP dos Marítimos foi determinada sua aplicação pela Portaria CNT-11/44”.

6. Por outro lado, nessa mesma ordem de idéias, não é despidianda a respeitável Resolução n.º 11 do egrégio Tribunal Superior Eleitoral, que, a seguir, transcrevemos, *verbis*:

“O Tribunal Superior Eleitoral, tomando conhecimento da representação que lhe foi feita pelo Sr. Desembargador Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, e atendendo ao elevado propósito que na mesma se consubstancia no sentido de facilitar a execução dos serviços eleitorais, resolve que na expressão “funcionário” empregada no art. 9.º, b, art. 12 b, do Decreto-lei n.º 7.856, de 28 de maio de 1945, compreendendo-se os que prestam serviços nas entidades autárquicas ou parastatais, podem tais funcionários, que se tornarem indispensáveis, ser requisitados pelo mesmo Presidente, na forma da Lei. Quanto aos empregados das entidades de economia mista, deve preceder consulta prévia aos seus diretores ou presidentes, acentuada a necessidade de uma colaboração mais eficiente para a execução dos serviços de tanta relevância. Comunique-se, em resposta ao Senhor Desembargador Presidente do Tribunal Regional do Distrito Federal. Sala das Sessões do Tribunal Superior Eleitoral, Rio de Janeiro, em 11 de junho de 1945. — José Linhares, Presidente. — *Edgard Costa*, Relator. *Valdemar Falcão*. — *Antônio Carlos Lafayette de Andrada*. — *A. de Sampaio Dória*. — Presente. — *Hahnemann Guimarães*, Procurador Geral.”

7. Ora, o Estatuto dos Funcionários Públicos é taxativo, como acima ficou dito, quando ordena a prisão administrativa de todo e qualquer responsável pelos dinheiros e valores pertencentes à Fazenda Nacional ou que se acharem sob a guarda desta, nos casos de alcance, remissão ou omissão em efetuar as entradas nos devidos prazos.

Aplicando-se, pois, aos servidores das entidades autárquicas ou parastatais o Estatuto dos Funcionários Públicos, logicamente se lhes deve aplicar, a nosso ver, o mandamento do art. 262, acima citado.

8. Note-se, ainda mais, e principalmente, que é terminante o Código Penal, art. 327, parágrafo único, quando definindo os crimes contra a administração pública, no seu Título XI, equipara, de modo expresso, “a funcionário público quem exerce cargo, emprêgo ou função em entidade parastatal.”

9. Isto posto, ao primeiro item da consulta, respondemos afirmativamente, isto é, achamos que aos servidores das entidades autárquicas ou parastatais se aplica a prisão administrativa, nos casos de alcance, remissão ou omissão em entrar com dinheiros a seu cargo.

10. Examinemos, agora, a competência para a sua decretação.

Vejamos, de início, o que diz o decreto-lei n.º 3.415, de 10 de julho de 1941, que dispõe sobre a prisão administrativa e sobre o depósito e guarda dos bens apreendidos aos acusados do crime contra a Fazenda Nacional, *verbis*: “O presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

"Art. 1.º — Aos ministros de Estado, ao diretor geral da Fazenda Nacional e, nos Estados, aos chefes das repartições federais que mandam prender administrativamente todo e qualquer responsável pelos valores, dinheiro e materiais sob a guarda da Fazenda Nacional ou a esta pertencentes, nos casos de alcance, remissão ou omissão em fazer as entradas ou entregas nos devidos prazos e nos casos de desvio de materiais, também compete decretar a prisão administrativa dos que, por qualquer modo, se apropriarem do que pertença ou esteja sob a guarda da Fazenda Nacional ou a de quem, sendo ou não sendo funcionário público, haja contribuído, material ou intelectualmente, para a execução ou ocultação desses crimes".

"Art. 2.º — Decretada a prisão administrativa, pode a mesma autoridade, que mandou prender, ordenar a busca e apreensão dos bens móveis e imóveis — de propriedade da pessoa acusada, seja ou não funcionário público, disso incumbindo a polícia, e promovendo, depois, o sequestro desses bens por intermédio do representante do Ministério Público".

"Art. 3.º — A prisão administrativa dos que não forem funcionários públicos também não excederá de noventa (90) dias; será comunicada, imediatamente, ao Juiz competente, e, dentro desse prazo, terá de ser requerido o sequestro do que houver sido apreendido na forma prevista no artigo anterior".

"Art. 4.º — As quantias em dinheiro apreendidas de quem esteja preso administrativamente serão recolhidas, em depósito, aos cofres da Tesouraria Geral do Tesouro Nacional, aos da Delegacia Fiscal, da Alfândega, da Coletoria Federal e, onde não houver essa exatoria, à repartição fiscal estadual e na sua falta da municipal.

Igual destino terão, até a decisão final do procedimento judicial contra o criminoso, os títulos de crédito, ações de companhias e empresas, como todos os bens móveis apreendidos de acordo com este decreto-lei, e, havendo imóveis, serão eles entregues à administração da Diretoria do Domínio da União ou ao seu Serviço Regional nos Estados."

Confrontando-se o disposto nesse decreto-lei com o Estatuto dos Funcionários Públicos, no art. 262, acima, citado, ressalta que a competência para a prisão dos responsáveis cabe à autoridade administrativa a que, diretamente, estiverem eles subordinados, tanto assim que, nos Estados, é da alçada dos chefes de repartições federais. Como esclarece o § 1.º do Estatuto dos Funcionários Públicos, a autoridade, que ordenar a prisão, comunicará o fato, imediatamente, à autoridade judiciária competente. Será a prisão administrativa efetuada pela autoridade policial, mediante officio fundamentado ao Chefe de Polícia, officio de que devem constar os motivos da prisão e, sempre que possível, ser acompanhado da confissão do responsável, devidamente testemunhada.

11. Releva ponderar, por derradeiro, que ainda recentemente, decidindo sobre um pedido de *habeas-corpus* preventivo para evitar a prisão administrativa, por ordem do sr. Ministro da Agricultura, de um funcionário parastatal do Instituto Nacional do Mate, o Supremo Tribunal Federal indeferiu-o. Eis o voto do eminente Ministro Lafayette de Andrada, que foi o relator:

"Sr. Presidente: Quer o paciente lhe seja concedido o *habeas-corpus* para evitar se efetue a sua prisão que foi ordenada pelo Ministro da Agri-

cultura, em virtude de estar acusado de um desfalque no Instituto Nacional do Mate.

É certo que nos casos de prisão administrativa, como punição disciplinar, não cabe esse remédio legal, mas no caso se questiona a falta da qualidade do Ministro para determinar tal prisão. Assim, entendendo ser necessário conhecer do pedido para verificar se o paciente está ameaçado de constrangimento ilegal.

Exercendo ele cargo numa entidade parastatal — o Instituto do Mate — é equiparado a funcionário público para os efeitos penais, como expressa e claramente preceitua o parágrafo único do art. 327 do Código Penal.

Ora, acusado do crime de peculato, teve a sua prisão ordenada pelo Ministro da Agricultura, a cujo Ministério está subordinado o Instituto do Mate (Decreto-lei n.º 5.740, de 11-8-43), e prisão regularmente aplicada não só de acôrdo com a equiparação a que aludi, a funcionário público, como atendendo ao Decreto-lei n.º 3.415, de 1941, que permite ao Ministro do Estado o uso desse ato, obedecido o prazo máximo de 90 dias. A meu ver, o paciente não sofre constrangimento ilegal pela ameaça de ser preso, uma vez que a autoridade apontada como co-autora tem competência para agir do modo como o fez e estando o paciente acusado de um delito que autoriza a medida de que se queixa. Conhecendo, pois, do *habeas-corpus*, eu o indefiro." ("D.J." de 14-7-1947 — pg. 3.154).

Este o nosso parecer, s.m.j.

Rio, 1947. — *Javert de Sousa Lima*, Procurador do I.A.P.C.