RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS DANOSOS DE SEUS PREPOSTOS

— As restrições à responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios, pelos atos danosos de seus prepostos, estabelecidas pelo Decreto n.º 24.216, de 1934, são incompatíveis com o art. 171 da Constituição de 16 de julho daquele ano.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Vidigal, Prado & Cia. *versus* União Federal
Apelação Cível n.º 7.561 — Relator: Sr. Ministro
BARROS BARRETO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de embargos na apelação cível n.º 7.561, de S. Paulo, em que são embargantes Vidigal Prado & Cia., e embargada a União Federal:

Resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, receber os embargos, para julgar a ação procedente, de acôrdo com as notas taquigráficas anexas.

Rio de Janeiro, 3 de maio de 1945. — *Eduardo Espínola*, Presidente. — *Aníbal Freire*, Relator designado.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Vou proceder à leitura do relatório exarado pelo Sr. Ministro Bento de Faria, a fls. 242, e que adoto, ficando, dêsse modo, esclarecidos os ilustres colegas sôbre a hipótese em aprêço:

"No Juízo dos Feitos da Fazenda Nacional contra esta intentaram Vidigal, Prado & Cia. a presente ação ordinária para compeli-la ao pagamento de Cr$ 55.000,00, acrescidos de 20% para honorários do advogado.

Assim porque, tendo financiado uma partida de 1.000 sacos de café com a garantia de quatro conhecimentos dos despachos emitidos pelo agente da estação do Mirante, Adélio da Silva Ramos e por êle, pessoalmente confirmados, a Anésio Teles, representante dêles autores, êsses conhecimentos foram considerados falsos, do que resultou não só a aposentadoria administrativa do referido funcionário, como seu processo criminal no qual foi absolvido.

Contestando a ação a fls. 68, a ré não contesta a prática criminosa, mas, sim, a sua responsabilidade em face do art. 1.º do Decreto n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, e ainda porque ditos atos não foram praticados no exercício das funções.

Correu a ação seus têrmos regulares, sendo afinal os autos conclusos ao Juiz, que pela sentença de fls. 218 julgou procedente o pedido (lê).

Houve apelação arrazoada a fls. 223 e 231 e, sendo remetidos os autos, foi ouvido o Exmo. Sr. Procurador da República, que opinou nos têrmos do seu parecer a fls. 237 (lê)".

Providos os recursos, interpostos pelo Juízo e pela União Federal, por maioria de votos, foi lavrado o acórdão de fls. 255, cuja ementa é a seguinte:

Funcionário ou preposto da União: quando a Fazenda Pública não responde pelos atos criminosos dos mesmos, ainda quando praticados no exercício da função.

Estão assim fundamentados os votos dos eminentes Ministros julgadores (lê).

Vidigal, Prado & Cia. surgiram com embargos de nulidade, a fls. 258, admitidos pelo Relator (fls. 265) e impugnados pelo Dr. Procurador Geral da República (fls. 267).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto (Relator) — Desprezo os embargos.

Ficara assinado no acórdão impugnado — face ao art. 1.º do Decreto n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, confrontado com o art. 171 da Carta de 16 de julho de 1934, e por não ter sido dito diploma revogado pelo texto constitucional — que a União sòmente se torna solidária com a responsabilidade do funcionário público, quando fôr êste mantido por aquela no cargo, após a verificação de sua negligência, omissão ou abuso no exercício das funções.

Ora, na espécie, o funcionário acusado foi afastado do serviço público, não podendo, portanto, responder a União Federal pelos atos criminosos do mesmo.

Estou de acôrdo com os fundamentos do aresto e em outros feitos já tive ocasião de me pronunciar nesse sentido, considerando a União irresponsável pelos atos delituosos do seu agente, *data venia* de respeitáveis votos em contrário.

Na sua impugnação, a douta Procuradoria Geral, invocando os acórdãos desta Egrégia Suprema Côrte, proferidos nos agravos ns. 10.424, 10.425 e 10.426, um dos quais por mim relatado, refere-se a casos em que funcionários da Fazenda se conluiram com despachantes aduaneiros para o desvio de importâncias relativas a impostos, tendo sido reputados mal pagos tais impostos e, pois, legítima a sua cobrança, de que redundou pagar o contribuinte duas vêzes.

Deduzidos os embargos de fls. 258, o provecto advogado volta à questão discutida na apelação referente à revogação do Decreto n.º 24.216 pela Constituição Federal de 1934 — matéria vencida e contra a qual nenhum outro argumento novo se apresenta.

VOTO

O *Sr. Ministro Aníbal Freire* — A questão debatida nos embargos é a de saber se a Constituição de 1934 revogou o art. 1.º do Decreto n.º 24.216, de 9 de maio do mesmo ano.

Como se sabe, êsse diploma prescrevia:

"A União Federal, o Estado ou o Município não respondem civilmente pelos atos criminosos de seus representantes, funcionários ou prepostos da União, ainda quando praticados no exercício do cargo ou função, em desempenho de seus serviços, salvo se nêles foram mantidos após a sua verificação".

Logo após, a Constituição de 1934 determinou no art. 171:

"Os funcionários públicos são solidàriamente responsáveis com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos. Na ação proposta contra a Fazenda será êle citado como litisconsorte."

Vê-se que o sério problema da responsabilidade do Estado por atos de seus prepostos passou a ser expressamente regulado no texto constitucional. Não é lógico admitir o paralelismo de dois dispositivos sôbre o mesmo assunto, mormente se o constante da lei ordinária é afastado do critério admitido pelo estatuto básico.

Êste tem assim de ser entendido, sem a restrição consignada na lei anterior.

Neste ponto são unânimes os ensinamentos dos doutrinadores. PONTES DE MIRANDA considera expressamente revogado o citado dispositivo (*Comentários à Constituição*, vol. 2, pág. 488).

CARVALHO SANTOS inicialmente declara:

"Não se pode conceber esteja mais em vigor o referido Decreto n.º 24.216 quando o seu texto está em flagrante desacôrdo com o preceito constitucional".

A propósito expende judiciosas considerações, pondo em confronto a Constituição de 1891 e a de 1934 (*Código Civil Interpretado*, art. 1.º, pág. 360).

SEABRA FAGUNDES, que versou especialmente o assunto com a habitual lucidez, professa:

"Se os funcionários são, pela Constituição, solidàriamente responsáveis por quaisquer prejuízos ou abuso no exercício de seus cargos, não é possível manter a restrição contida no Decreto n.º 24.216 (*O contrôle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, n.º 76)".

Os arestos jurisprudenciais orientam-se no mesmo sentido. Os embargantes citam acórdãos dos Tribunais de São Paulo e Pernambuco e o mesmo critério foi adotado pela Primeira Turma dêste Tribunal, em acórdão que me coube relatar.

Nesta conformidade, recebo os embargos, para, reformado o acórdão embargado, restabelecer a decisão, que julgou a ação procedente.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, tenho, várias vêzes, julgado no sentido da revogação do Decreto n.º 24.216, sendo que o Sr. Ministro Castro Nunes, com percuciência técnica, demonstrou que em tais hipóteses não se tratava pròpriamente de revogação, mas de incompatibilidade com o novo texto mais nobre. Acresce ainda que, na hipótese, o agente foi absolvido, não se cogitando mais de ato criminoso, o que ainda afastaria a aplicação dêsse decreto.

Não obstante, o Govêrno usou do art. 177 para aposentar o funcionário; de qualquer forma o Decreto n.º 24.216 não se ajustaria, de modo algum, ao caso dos autos.

Recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, como acaba de ler o Sr. Ministro Relator, distingui nesse julgamento a questão da revogabilidade da irrevogabilidade, e concluí pela irrevogabilidade. Posteriormente, porém, a êsse julgamento, na Segunda Turma, tive ocasião de manifestar a mudança do meu voto, cedendo à manifestação feita, pelos opositores, como, agora, o Sr. Ministro Aníbal Freire. Assim, confirmando o meu voto último, a minha última manifestação, recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sr. Presidente, rejeito os embargos, de acôrdo com meus pronunciamentos anteriores.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Sr. Presidente, o eminente Sr. Ministro Goulart de Oliveira observou, e é exato, que a egrégia Segunda Turma também já decidiu conforme concluiu o eminente Sr. Ministro Revisor.

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Revisor) — E nós também, na Primeira Turma.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Naquele julgamento, procurei mostrar que a interpretação que levava à coexistência dos dois dispositivos daria o resultado de que a União seria responsável quando houvesse negligência dos seus prepostos; e, quando o fato fôsse mais grave, não seria responsável. A conclusão briga com a lógica e, ainda mais, faz subsistir, em regime de responsabilidade plena, restrição a essa responsabilidade. Trate-se de revogação ou de incompatibilidade, fato é que essa restrição, oriunda de lei que representa, segundo disse o eminente Sr. Ministro Valdemar Falcão, retrocesso na evolução do direito brasileiro, desapareceu.

Os doutrinadores, como lembrou o eminente Sr. Ministro Revisor — SEABRA FAGUNDES, CARVALHO SANTOS, PONTES DE MIRANDA, conspiram, todos, no sentido do acórdão aludido. O assunto é regulado pela lei constitucional, que não contém restrições.

Também recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, ainda no regime da Constituição de 1934, se tivesse de me pronunciar sôbre êsse decreto, seria no sentido de não aplicá-lo, nos têrmos literais em que está formulado; e, aliás, em voto proferido na Turma, como vogal, já dei o meu modo de pensar sôbre a interpretação restrita que teria de comportar êsse decreto, que excluía da responsabilidade do Estado os atos criminosos dos seus agentes. Aliás, como ponderou muito bem o Sr. Ministro Orozimbo Nonato, importaria isso em excluir os atos mais graves praticados no exercício das funções públicas; ainda porque o exercício da função pode engendrar a prática de crimes, crimes que só poderiam ser praticados em virtude da função. Por exemplo, prevaricação, concussão, falta de exação no cumprimento do dever. Assim, a Lei, lògicamente, retiraria da tela da reparação exatamente os atos mais expressivos do ponto de vista da responsabilidade do proponente. A questão, posta no terreno constitucional, como acaba de demonstrar o Sr. Ministro Relator, não comporta outra solução senão esta: a de que deixou de subsistir o preceito legal em face da preceituação constitucional superveniente. Como tenho entendido, aliás isoladamente, êsse problema da lei, incompatível com a Constituição, está sempre no plano da declaração de inconstitucionalidade, quer seja a lei anterior ou posterior. Exatamente porque se trata de normas de hierarquia diferente, não se pode usar dessa linguagem — derrogadas, revogadas, ab-rogadas — que supõe normas do mesmo nível.

Recebo os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Recebo os embargos, porque, em face do preceito constitucional, não há restrição a fazer quanto à responsabilidade.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Receberam os embargos, contra os votos dos Srs. Ministros Barros Barreto e Valdemar Falcão.

Não tomaram parte no julgamento os Srs. Ministros Bento de Faria, que se ausentou com causa justificada, e José Linhares, que não compareceu à sessão, também com motivo justificado.