A RESPONSABILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

LAFAYETTE PONDÉ

Professor na Faculdade de Direito
da Bahia

SUMÁRIO: *Responsabilidade penal. Responsabilidade civil. Responsabilidade disciplinar. Responsabilidade contábil.*

A RESPONSABILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Todo aquêle que violar um dever jurídico ou causar lesão a outrem suportará os efeitos repressivos dêsse ato, estabelecidos pela norma de direito.

Denomina-se a isto *responsabilidade jurídica*. — A responsabilidade pode ser *indireta*: quando decorre de fato de outrem, ou de alguma coisa, a cuja vigilância e guarda esteja obrigado o responsável. — Pode também resultar de um ato lícito: responsabilidade sem culpa.

Em relação ao funcionário, ela é direta e decorre de ato ilícito.

Investido no seu cargo, ou função, o servidor público tem deveres estabelecidos: *a*) pela lei penal, que preserva interêsses reputados fundamentais do grupo social e que, para protegê-los, qualifica especìficamente de crime ou contravenção a violação dêles; *b*) pela legislação que define a esfera jurídica pessoal dos demais indivíduos, ou sujeitos de direito, e impõe a cada qual dêstes a obrigação correlata de não lesar a esfera jurídica alheia; *c*) pela lei definidora do cargo, ou função, e reguladora do funcionamento do serviço público.

Daí as espécies de responsabilidade a que fica êle sujeito, segundo a categoria do dever violado: a responsabilidade penal, a responsabilidade civil, a responsabilidade administrativa. Esta última compreende a responsabilidade disciplinar, relativa aos deveres inerentes ao *status* de funcionário, e a responsabilidade contábil, resultante da inobservância do dever de dar boa guarda e fiel aplicação aos dinheiros públicos.

Estas espécies de responsabilidade têm pontos comuns. — Por exemplo, a penal e a disciplinar são de ordem pessoal, isto é, não passam aos sucessores do agente faltoso. Por sua vez, a contábil e a civil consistem em uma obrigação de pagar uma certa soma, e esta obrigação pode passar aos herdeiros do funcionário responsável.

Não obstante êsses pontos comuns, cada qual tem peculiaridades próprias e cada uma pode subsistir, independentemente ou cumulativamente, com as demais.

a) *Responsabilidade Penal.* — A responsabilidade penal resulta da transgressão da lei específica, definidora dos crimes e contravenções.

As causas, que excluem ou dirimem essa responsabilidade, as condições mesmas de imputabilidade da ação delituosa, os requisitos todos da sua *subjectividade*, são objeto de estudo e aplicação de conceito jurídico especial — *o direito penal*.

b) *Responsabilidade Civil.* — A responsabilidade civil pressupõe um *dano*, sem o qual não há o que indenizar. A expressão *civil*, que qualifica esta espécie de responsabilidade, significa que ao agente responsável corre a obrigação de reparar a lesão causada.

A sua primeira condição conceitual é, portanto, a existência real de um dano, ou prejuízo, que a indenização vai ressarcir.

Um dano, ou prejuízo. — Os vocábulos são sinônimos, pois não vingou a terminologia que pretendeu reservar o primeiro — *dano* — para significar a lesão feita diretamente à coisa, e *prejuízo* para dizer da violação causada ao titular do direito. A diferença não logrou maior aceitação: basta ver, entre nós, que o art. 194 da Constituição federal repele a pretendida distinção, ao dizer de "danos causados a terceiros". Por outro lado, a expressão "dano moral" é consagrada sem restrições, o que importa em empregar-se a palavra *dano* ainda quando nenhum bem material ou econômico tenha sido lesado.

A respeito, aliás, vale a observação de Colliard: "A pousser à fond, d'ailleurs, l'analyse, il est évident qu'un dommage constitue un préjudice, le dommage causé à une propriété est un préjudice pour le propriétaire; l'assimilation des termes se justific parfaitement" (*Le Préjudice dans la Responsabilité Adminisratif*, 1938, pág. 13).

O primeiro pressuposto da responsabilidade civil é, pois, um prejuízo causado a um sujeito de direito, — um particular ou qualquer entidade pública, inclusive aquela a que serve o funcionário.

Na relação jurídica, de que êle é o sujeito passivo da obrigação de indenizar, o funcionário sempre figura *pessoalmente*, e nunca na qualidade de órgão da entidade pública. Por isto, responde êle perante esta entidade, seja porque sôbre ela recaiu diretamente o dano por êle causado, seja porque ela se sub-rogou no direito do terceiro, que sofreu êsse dano: no primeiro caso, a responsabilidade do funcionário, é primária, no segundo, deriva do direito regressivo a que alude o parágrafo único do artigo 194 da Constituição federal.

O prejuízo deve ser efetivo, isto é, *certo* e *atual;* e não eventual ou futuro, incerto na sua ocorrência ou na sua extensão. Um prejuízo *direto*, isto é, que seja uma conseqüência imediata do ato imputado ao funcionário. Um prejuízo *material*, econômicamente avaliável, ao qual deverá corresponder a indenização. Não há como se possa estimar, sem arbítrio, uma compensação de lesões puramente morais. Estas poderão dar margem a uma repressão penal, a imposição de uma *pena*,

ainda que de natureza pecuniária; não podem, todavia, ser aferidas econômicamente mediante indenização. Por isto mesmo, o dano moral não acarreta, por sí só, a responsabilidade civil: à falta do primeiro pressuposto desta responsabilidade, isto é, à falta de um prejuízo *certo* sôbre o qual se possa fixar uma compensação determinada. Mas se do dano moral decorrem conseqüências econômicas, então, haverá responsabilidade, porque tais conseqüências são ressarcíveis (cf. acórdãos do Supr. Trib. Federal, de 7-11-950, *in Rev. Trib. SP*, vol. 209, página 437, de 3-11-942, *in Arquivo Jud.*, vol. 66, pág. 152; *Rev. Serv. Publ.*, 1943, II, 2, pág. 81; acórdão do Trib. S. Paulo de 11-5-951, *in Rev. Trib. SP*, vol. 193 pág. 667; de 5-10-951, *in Rev. Trib. SP*, vol. 196, pág. 109; do Trib. Distr. Fed., *in Rev. Forense*, vol. 99, página 430).

Se o *prejuízo* é o primeiro pressuposto da responsabilidade civil, o segundo é a existência de um ato lesivo, imputável ao funcionário. — E' preciso que o funcionário tenha praticado um ato de que tenha decorrido o dano ou prejuízo: um ato ilícito, isto é, um *ato culposo*.

O Estatuto dos Funcionários da União refere-se a "um procedimento doloso ou culposo" (art. 197). Mas esta distinção não tem nenhum sentido prático: nada importa à responsabilidade tenha sido o dano resultante de dolo, ou de culpa não intencional; nem esta distinção exerce qualquer influência sôbre a extensão do ressarcimento. Mesmo no direito privado aliás "la question de savoi si l'agent a commis une faute avec ou sans intention de nuire est en principe indifférente" (Planiol et Ripert, *Traité Elem.*, vol. II, n.º 863).

Ressalta a culpa pessoal do funcionário, quando o seu ato é de todo estranho ao serviço público, isto é, quando êle tenha agido fora da sua qualidade mesma de funcionário. Neste caso, não há maior dificuldade para a caracterização da sua responsabilidade.

As dificuldades surgem quando se trata de ato praticado pelo funcionário nesta sua qualidade: porque o ato ilícito pode decorrer de culpa do próprio serviço público, sem culpa pessoal do funcionário.

Em outras palavras, um ato que cause dano a terceiro: *a*) pode ser estranho a qualquer noção de culpa; *b*) pode consistir em culpa do serviço público, sem nenhuma culpa pessoal do funcionário; *c*) pode expressar um procedimento culposo do funcionário.

Na primeira hipótese, haverá sòmente a responsabilidade do Estado, independente de culpa: responsabilidade hoje decisivamente fundada no art. 194 *caput* da Constituição, mas já há certo tempo consagrada pela jurisprudência, que, inspirada nos princípios de direito administrativo, transpusera a estreiteza do art. 15 do Cód. Civil (cf. acórdãos *in Rev. For.*, vol. 93, pág. 327; v. 94, pág. 560; v. 96, pág. 355; *Rev. Ser. Publ.*, 1943, II, 2, pág. 83; *Rev. Trib. SP*, v. 117, pág. 272; v. 147 pág. 328; *Rev. Dir. Administrativo*, v. 10, pág. 137, etc.).

Na segunda hipótese, também só o Estado é o responsável, e não o funcionário. A responsabilidade daquele funda-se então na culpa do serviço: o serviço público, devendo funcionar, não funcionou; ou, fun-

cionando, fê-lo mal, ou tardiamente. O Estado será *culpado*, por ter transgredido o dever decorrente da lei ou regulamento, que instituiu ou regulou o serviço. — Uma culpa *anônima* do próprio serviço, que não funcionou ou funcionou defeituosamente.

Na terceira hipótese, há culpa do funcionário. Êste, atuando nesta sua qualidade, pratica um ato ilícito — ação ou omissão, — e causa o dano. Agindo assim, acarreta êle também a responsabilidade do Estado: porque não estará funcionando bem o serviço cujo agente utiliza mal os poderes dêsse serviço e com êles causa dano a outrem. Desviado de seus fins por seu próprio agente, o serviço estará *funcionando mal.*

Històricamente, admitiu-se que o Estado não responderia pelo ato ilícito do funcionário, já que êste sòmente agiria como órgão, ou "representante", quando no uso regular de suas atribuições legais. Também se entendeu que qualquer êrro do funcionário daria com a responsabilidade dêste, pois lhe cumpriria sempre o dever do *bonus pater familias*, o dever fundamental de ser diligente, — um dever comum a todos os homens.

Isto significou deixar sem reparação (porque dependente da problemática solvabilidade pessoal do funcionário culpado) as vítimas dos mais gritantes casos de indisciplina, ou de desorganização e mau funcionamento do serviço público. Esta concepção repercutiu entre nós, ainda em decisões relativamente recentes (cf. *Rev. Trib. SP*, vol. 119, pág. 826; vol. 128, pág. 528; *Rev. de Direito Administrativo*, vol. 1, página 602).

Por outro lado, estender a responsabilidade do funcionário a todos os seus atos suscetíveis de causar dano implicaria em intimidá-lo a ponto de paralisar o próprio serviço ou, de qualquer modo, prejudicar o funcionamento normal dêste serviço. O perigo desta paralisia do serviço foi pôsto em relêvo, nos Estados Unidos, após o célebre caso de *Miller vrs Horton*, no julgamento do qual as autoridades sanitárias, incumbidas de executar a lei que, em defesa dos rebanhos, ordenava o sacrifício de animais doentes de mormo, foram condenadas a indenizar o dono de um cavalo por elas abatido, uma vez demonstrado, no curso da ação judicial, que o cavalo não estava contaminado e que, portanto, fôra infundada a suspeita daquelas autoridades, as quais foram afinal condenadas, embora tivessem agido de boa fé, "sur la croyance raisonnable que le cheval du démandeur était réallement atteint" (cf. Schwartz, *Le Droit Administr. Américain*, 1952, págs. 206).

Para vencer êste inconveniente, sem, todavia, acobertar o funcionário de uma imunidade pessoal, que seria perniciosa à ordem jurídica, já que poderia servir de tolerância, senão de estímulo, às mais desenvoltas ilegalidades ou lesões jurídicas, a doutrina, inspirada na jurisprudência francesa tem buscado no critério da "culpa pessoal" *detachable de la fonction*, a responsabilidade civil do funcionário.

A culpa será sòmente do Estado, com exclusão da responsabilidade pessoal do funcionário, se o ato dêste, cometido no exercício da função, era inerente a êste exercício mesmo. Ao contrário, haverá culpa do funcionário, "lorsque la faute peut être appréciée sans qu'il soit ne-

céssaire d'apprécier l'acte administratif dans sa légalité ou son opportunité" (Bonnard, *Précis de Dr. Adm.*, 1935, pág. 100).

Muitas vêzes essa distinção é difícil. É preciso examinar, em cada caso e segundo as suas próprias circunstâncias, a atitude pessoal do funcionário, para perceber a sua conduta culposa.

Admite-se que, além daquela hipótese em que o dano resulta de ato estranho ao serviço público, existe a culpa pessoal do funcionário quando êste, no exercício da função:

a) pratica ato delituoso, "une faute qui s'analyse en une infraction réprimée par la loi pénale" (P. Duez et G. Debeyre, *Traité Dr. Administr.*, 1952, n.º 956). Nêste mesmo pensamento, a nossa jurisprudência tem declarado a responsabilidade solidária do funcionário fundada em sua culpa pessoal, por exemplo, no caso de desvio criminoso de dinheiro depositado em mãos de funcionário da justiça, ou depositário judicial (Supr. Trib. Fed., ac. 13-8-946, *in Rev. Dir. Adm.*, vol. 13, pág. 123; Trib. SP, ac. 20 de outubro de 1942, *in Rev. For.*, vol. 93, pág. 94 e *Rev. Trib. SP*, vol. 142, pág. 613; id. ac. 9-6-950, *in Rev. Trib. SP*, vol. 188, pág. 103; *in* ac. 14-10-946, *in Rev.* cit. vol. 166, pág. 713; *ib.* ac. 21-1-938, *in Rev.* cit. vol. 112, pág. 177; *ib.* ac. 9-2-942, *in Rev.* cit., vol. 138, pág. 622) — também no caso de emissão de conhecimentos de frete falsificados (Supr. Trib. Fed. ac. 19-12-938, *in Rev. Serv. Publ.*, 1939, III, 1-2, pág. 59);

b) comete violência excessiva, ou inútil, em relação às circunstâncias em que a função é exercida: por ex. se o oficial incumbido da diligência policial usa violência desnecessária e mata a pessoa indicada à prisão (S. T. F., ac. 20-5-943, *in Rev. For.*, vol. 97, pág. 100); ou o caso da sentinela militar que, "excedendo os limites da incumbência, que recebera, de fazer guarda ao edifício onde funcionava a administração dos Correios, assassinou perversamente um indivíduo, que procurava refugiar-se naquela repartição, receioso de ser atingido por projetil das armas da escolta que, na praça, perseguia prêsos que tinham fugido do seu poder, envolvidos no movimento sedicioso da véspera" (S. T. F., ac. 25-10-922, *in Rev. STF*, v. 54, p. 107);

c) proibe, por "sentimento de vingança", a entrada de um procurador de negócios na repartição, causando a êste procurador dano material, porque lhe impede o exercício da sua atividade profissional (cf. sentença do juiz Federal, na Bahia, *in Rev. Trib. Bahia*, vol. 24, pág. 67);

d) comete êrro grosseiro na apreciação dos fatos, ou na aplicação da lei, aí incluído o exercício mesmo da sua competência funcional, bem como a invasão da competência de outro funcionário, ou órgão administrativo. Assim, no caso de funcionário da Alfândega, que, por êrro de cálculo dos direitos aduaneiros, causa prejuízo à União (STF, *in Rev. STF*, v. 30, p. 212; e vol. 44, p. 52). Da mesma forma, no caso do engenheiro das obras do Ministério, que fêz encomenda de materiais sem prévia autorização do Ministro, e, "não a tendo obtido, só por abuso ou excesso de poder contraiu a obrigação em questão. Quando o funcionário não agiu fora da sua qualidade ou caráter pú-

blico, isto é, não usou atribuição alheia ao seu cargo, ... mas apenas procedeu ilegalmente ou com excesso de poder, pode ser chamado não só por êle (o Estado) como diretamente pelo lesado, à responsabilidade pelo dano" (STF, *in Rev. STF*, vol. 3, pág. 483). Ou o Prefeito municipal que, "por um ato de puro arbítrio, proíbe a matança de porcos do autor, pelo simples fato de não haver êste comparecido a uma reunião de açougueiros na Prefeitura, o que implica na imposição de uma penalidade de caráter administrativo, sem qualquer base ou fundamento legal" (sent. confirmada pelo Tr. SP, *in Rev. Trib. SP*, vol. 173, pág. 435);

e) quando atua com imprudência, ou negligência: por ex., no caso do tabelião, "que se houve com negligência, não procurando verificar a exata idoneidade da pessoa que lhe fôra apresentada" e reconhece firma falsa (ac. Tr. SP., 4-9-934, *in Rev. Trib. SP*, vol. 95, pág. 442; ac. 4-10-948, *in Rev. cit.* vol. 177, pág. 702); ou o do funcionário municipal que, por ato culposo, queimando bilhetes de entrada de cinema no gabinete sanitário, causou incêndio do prédio (ac. Trib. RGS, ac. 26-6-946, *in Rev. Dir. Administr.*, v. 5, pág. 164; e *Rev. For.*, vol. 113, pág. 453); ou o do Inspetor da Alfândega que, "ordenando ao guarda aduaneiro certa diligência, lhe fornece meio precário de condução no mar, com o que vem a ocorrer a morte do funcionário" (*Rev. Forense*, vol. 47, pág. 377); ou o maquinista imperito, que provoca desastre, fazendo saltar dos trilhos o combôio (ac. Trib. SP, 21-5-940, *in Rev. Trib. SP*, v. 128, pág. 214).

A responsabilidade civil toca a todos os funcionários, qualquer que seja a categoria dêste, ainda mesmo os que não se contenham no estreito enunciado do Estatuto. Esta lei não esgota o conceito de funcionário: considera apenas uma categoria especial, a cuja situação ela especìficamente se destina. Êsse é também o pensamento de Waline, em relação ao art. 1.º do Estatuto francês: "à la vérité, cet article ne prétend pas donner une définition du fonctionnaire: êlle indique seulement à quelles personnes s'applique la loi" (*Rev. Droit Public et Sc. Politique en France et à l'étranger*, avril-juin, 1953, pág. 470).

A pedra angular da responsabilidade civil, — do Estado e do funcionário, entre nós, é o art. 194 da Constituição federal. Aí, a noção de funcionário ultrapassa a do Estatuto e toma a amplitude já adotada no Código Penal de 1940: "quem, embora transitòriamente, ou sem remuneração, exerce cargo, emprêgo ou função pública" (art. 327).

Insistindo nessa amplitude, a jurisprudência tem declarado que se incluem naquela expressão — *funcionário público* — para efeito da responsabilidade civil: — o extranumerário que, ainda que sem habilitação regular, exercia funções de motoristas da Prefeitura (STF, *in Rev. Dir. Adm.*, vol. 24, pág. 246); — os serventuários de justiça e depositários judiciais (Trib. Fed. Rec., *in Rev. Forense*, vol. 121, pág. 465; Trib. SP, *in Rev. Forense*, vol. 93, pág. 94; STF, *in Rev. Dir. Adm.*, vol. 13, pág. 123); — o depositário, ainda que interino, ou *ad hoc* (STF, *in Rev. Forense*, vol. 108, pág. 295; Trib. SP, *in Rev. Trib. SP*, vol. 95, pág. 442); — o tabelião interino ainda que in-

dicado pelo titular efetivo do ofício (Tr. SP, *in Rev. Trib. SP*, vol. 166, pág. 713; vol. 142, pág. 613); — o escrevente de cartório (Trib. Sp., *in Rev. Trib. SP*, vol. 188, pág. 103); — o maquinista da estrada de ferro sob administração direta (Trib. SP, *in Rev. Trib. SP*, vol. 126, pág. 214); — o guarda civil, (Trib. SP, *in Rev. Trib. SP*, vol. 176, pág. 570); — a praça de pré, ou miliciano (Trib. SP, *in Rev. Trib. SP*, vol. 205, pág. 128; vol. 178, pág. 830).

Na mesma expressão inclui-se o funcionário de fato: para a fixação da responsabilidade civil não importa a regularidade ou irregularidade da investidura do funcionário culpado (STF, *in Rev. STF*, vol. 63, pág. 93; Tr. SP, *in Rev. Trib. SP*, vol. 203, pág. 299; *Rev. Dir. Adm.*, vol. 33, pág. 84).

Admite-se, quando o fato danoso provém de deliberação colegial, ou da atuação de diversos funcionários, que todos êstes são solidàriamente responsáveis, excluídos, quanto aos membros do órgão colegial, os que não participaram da deliberação bem como os que nela ficaram vencidos (*Nuovo Digesto Italiano, verb. Responsabilità amministrativi, in* vol. XI, pág. 449).

O citado art. 194 da Constituição abrange todo e qualquer funcionário, tomado êste vocábulo no seu mais amplo sentido, de ocupante, ainda que transitório, ou irregular, da função pública e qualquer que tenha sido o processo de sua investidura. Nem se poderia admitir, sem grave e invencível contradição, que a mesma amplitude de conceito, adotada no dispositivo "caput", relativamente à responsabilidade do Estado pelos atos dos seus agentes, não valesse em relação ao parágrafo, que dispõe sôbre êstes agentes mesmos, contra os quais cabe ao Estado ação regressiva.

Nesta contradição aliás cairam alguns julgados que, embora condenassem o Estado, ou o Município, por ato culposo do respectivo Governador, ou Prefeito, declararam êste e aquêle irresponsáveis pelos mesmos atos (*Rev. Trib. SP*, vol. 143, pág. 191; vol. 149, pág. 607).

Não existe tal irresponsabilidade. — Todos os que exercem uma função pública respondem por sua culpa: inclusive os juízes (Cód. Proc. Civ., art. 121).

c) *Responsabilidade disciplinar.* — O funcionário ocupa um *status* jurídico especial, com direitos e deveres, vantagens e encargos, poderes e atribuições, — tudo estabelecido pela lei, *objectiva* e *impessoalmente*, em razão do serviço público, a cujo funcionamento ela provê.

A violação dêsses deveres, ou encargos, o mau exercício daqueles poderes e atribuições, sujeitam o funcionário a uma correspondente sanção, aplicada pela própria Administração que sôbre êle exerce o *poder disciplinar*.

A natureza jurídica dêsse poder disciplinar é um dos mais graves problemas, que atormentam a doutrina.

Houve época em que êle foi tomado como um aspecto do direito penal, de cuja natureza e substância participava. Esta era uma velha doutrina, já há muito de todo relegada no direito administrativo: "Se si possono trovare affermazioni che sembrerebbero comprendere senz'

altro il diritto disciplinare nel diritto penale, o fare del primo un diritto penale speciale e secondario di fronte a quello comune, bisogna riconoscene che si tratta o di scrittori molto vecchi e di troppo anteriori al rennuovamento degli studi pubblicistici, o di autori i quali, più che disconoscere la separazione fra i due ordini di sanzioni, non sono felici nella scelta dei caratteri distintivi" (Zanobini, *Le Sanzioni Amministrativi,* 1924, pág. 112).

Desde Laband ficou definitivamente abalada essa doutrina, contra a qual êle levantou argüições mortais: *a*) a possibilidade da aplicação cumulativa da sanção penal e da disciplinar relativamente a um mesmo fato, sem violação do velho axioma *non bis in idem; b*) o princípio de que a prescrição da ação penal não exclui necessàriamente a repressão disciplinar; *c*) um certo poder discricionário na apreciação das faltas disciplinares, em relação às quais as autoridades "peuvent user d'indulgence et ne pas relever des violations du dévoir à ce point de vue", diferentemente do que sucede com a punição dos atos delituosos, que constitui um dever do Estado, a cujo cumprimento não podem faltar os magistrados incumbidos de exercer a função penal (Laband, *Le Droit Public de l'Empire Allemand,* 1901, v. II, pág. 183).

A argüição de Laband foi adotada pela grande maioria dos publicistas; e tem ela a mais perfeita aplicação a nosso direito positivo, no qual está escrito o princípio da independência da repressão disciplinar e da penal, na execução das quais não se pode invocar o *non bis in idem* (art. 200, do novo Estatuto Func. União, lei n.º 1.711, de 1952; art. 219 do Estatuto Func. da Bahia, decreto-lei n.º 12.076, de 1941; art. 219 do Estatuto Func. Munic. da Bahia, decreto-lei número 12.538, de 1942; art. 200 do Estatuto Func. Mun. Salvador, lei n.º 403, de 1953; cf. também acs. STF, *in Arq. Jud.,* vol. 5, pág. 364; *id.* vol. 15, pág. 271; Kelly, *Anuário,* 1931, ns. 638 e 640; *id.,* 1932, n.º 438; *Rev. Trib.* SP, vol. 119, pág. 385; *Rev. For.,* vol. 100, página 487; *Rev. Serv. Publ.* 1944, IV, 3, pág. 106; ac. Trib. Fed. Rec. *in Rev. Dir. Administrativo,* vol. 14, pág. 277; vol. 18, página 116; etc.).

A independência das duas repressões resulta da diferente natureza delas.

Laband, todavia, não se limitou a apontar essa independência: pressupondo na relação entre o funcionário e o Estado um caráter contratual (vol., 2, ps. 127 segs.), Laband aproximou o direito disciplinar do direito privado e considerou a coerção disciplinar como um equivalente, não do castigo criminal, mas da ação de inadimplemento do contrato: "le châtiment disciplinaire ne se présente pas comme l'équivalent du châtiment encouru pour un crime ou pour un delit, mais aux lieu et place de l'action en éxecution de contrat" (vol. cit., página 186).

O pressuposto dessa doutrina, — o pressuposto da natureza contratual da relação de emprêgo, — é desmentido pela teoria estatutária, hoje de todo consagrada em nosso direito (Estatuto dos Func. da União, lei n.º 1.711, de 1952, art. 1.º; antigo Estatuto, decreto-lei

n.º 1.713, de 1939, art. 1.º; antigo Estatuto baiano, lei n.º 154, de 1936, art. 5.º; atual Est. baiano, decreto-lei n.º 12.076, de 1941, artigo 1.º; acs. STF, *in Rev. Serv. Publ.*, 1944, III, 3, pág. 140; *id.* 1944, IV, 3, págs. 110 e 112; *ib.* 1948 II, 3-4, pág. 143; *Rev. Direito*, vol. 53, pág. 146; *Forum*, Bahia, vol. 19, pág. 260, etc.).

Os limites dêste trabalho não comportam a enunciação e o estudo das diversas correntes de pensamento que abordam êsse complexo problema do critério distintivo entre a sanção penal e a disciplinar, — um problema que "há ricevuto soluzioni diverse ed ingegnose ma non definitive nel passato remoto e recente" (U. B. Papini, *Natura ed effetti del condono di Sanz. Amministr. – in "Studi di Diritto Amministrativo"* -- Univ. Florença, 1942, pág. 5). Basta-nos apenas acentuar que, para a teoria estatutária, todo o conteúdo da relação de emprêgo decorre da lei e esta é que, em proveito do serviço, define e estabelece as vantagens e os deveres dos funcionários, bem como a percepção daquelas vantagens e as sanções dêstes deveres.

A repressão disciplinar, como o salienta Jèze (*Les Princ. Gén.* 3, págs. 92-93) tem em conta a melhoria do serviço público e, do fato mesmo de ser seu objeto essencial ao funcionamento dêste serviço, submetem-se a ela todos os agentes públicos, enquanto investidos na função. Não se submetem porém os altos funcionários, — como o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos, os Ministros e Secretários de Estado, — funcionários, êsses que, na respectiva *Administração*, ou *entidade* administrativa, não são pessoalmente subordinados a nenhum outro funcionário ao qual pudesse incumbir o exercício mesmo do poder disciplinar. Êste, por definição, implica, de um lado, em uma contínua subordinação do agente responsável e, por outro, em um poder administrativo de aplicar a êste agente as sanções, disciplinares, corretivas de sua conduta. Quanto aos Ministros e Secretários de Estado, participam êles da função governamental como *auxiliares* do Chefe de Estado (Const. fed., art. 90; Const. Bahia, art. 40), são órgãos integrantes do Govêrno, e a sua posição constitucional é incompatível com a de subordinação disciplinar. A condição de demissíveis por ato do Chefe de Estado não os coloca, só por sí, em tal subordinação. O poder de desinvestir não é *necessàriamente* uma manifestação do poder disciplinar; nem tôda desinvestidura corresponde sempre a uma punição.

Inerente à relação de emprêgo, o poder disciplinar sòmente se exerce enquanto subsiste esta relação, finda a qual êle cessa, ainda mesmo que a falta seja anterior à desinvestidura.

A desinvestidura deve ser total, para que cesse o poder disciplinar: a êste continuam sujeitos os funcionários parcialmente desinvestidos, como os aposentados e os em disponibilidade (cf. Estatuto fed. arts. 212 e 217, parágrafo único, *in fine*, e preceito análogo do Est. estadual).

Os fatos suscetíveis de punição disciplinar são relativos ao exercício da função. Mas, algumas vêzes, a repressão pode estender-se a atos da vida privada do funcionário, quando êles possam repercutir

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

contra a dignidade pessoal dêle e com isto refletir contra o exercício mesmo das funções e em prejuízo do serviço público (cf. art. 207, III, do Estatuto dos Func. fed.).

Ainda aí, no caso de falta estranha à função e no caso de funcionários inativos, a ação disciplinar tem por objetivo o funcionamento do serviço, cujo prestígio e respeito, necessários à sua maior eficiência, aquêles atos ou faltas abalariam.

As faltas devem ser posteriores à investidura do funcionário (Trib. Fed. Rec., ac. 20-4-949, *in Rev. Forense*, vol. 144, pág. 229; e *Rev. Dir. Administr.*, vol. 24, pág. 177). Mas a existência de atos anteriores, incompatíveis com o bom nome e o respeito da função pública, poderá justificar a anulação da nomeação viciada de êrro, anulação idônea a resguardar aquêle interêsse de moralidade do serviço, indispensável ao bom funcionamento dêste. Como o advertiu Carl Friedrich, a existência de uma boa moral no serviço público tem decisiva importância para criar uma administração responsável e as medidas disciplinares com que se efetive esta responsabilidade tornam mais eficiente o serviço (cf. *Teoria y Realidad de la Organiz. Constitucional Democrática*, trad. México, 1946, pág. 389 segs., 393-394).

A sanção disciplinar é uma característica do *status* de funcionário. Poderá ser efetivada, ainda que inexista dispositivo legal que defina e especifique as faltas puníveis (STF, *in Rev. STF*, vol. 4, pág. 177; DASP, *in Jurisprudência*, 1942, II, pág. 29; *Rev. Serv. Publ.*, 1942, IV, I, pág. 101; *Arq. Jud.*, vol. 51, pág. 322; *Rev. Forense*, vol. 80, pág. 321). Existem deveres fundamentais de organização do serviço comuns a todos os funcionários e inerentes à relação de emprêgo, cuja violação põe em risco a continuidade e a subsistência mesma do serviço, em cujo interêsse foi admitido o agente: por ex., o dever de exercer pessoalmente a função, ou o de não subverter as condições de coordenação e hierarquia dos órgãos.

Mas, para impedir ou dificultar o abuso dos governantes e dar aos funcionários maior garantia contra punições arbitrárias, a lei, nos regimes democráticos, faz a enumeração taxativa das faltas e das penas disciplinares. Ainda aí, no pressuposto de que os governantes são agentes, ainda que de categoria superior, e não *donos*, do serviço, (quando menos, teòricamente e, entre nós), a lei cuida de preservar o funcionamento dêste, obstando-lhe as perniciosas interferências pessoais, as perseguições aos inferiores, ou o temor e a subserviência dêstes.

A punição disciplinar é, substancialmente, um ato administrativo; e as faltas enumeradas pela lei constituem o *motivo* dêsse ato punitivo.

Ao estabelecer taxativamente as faltas e as penas disciplinares (STF, ac. 25-1-940, *in Rev. Forense*, vol. 84, pág. 646), a lei só excepcionalmente fixa uma exata correlação entre umas e outras; de regra, deixa à autoridade administrativa um certo poder discricionário na valorização dessas faltas, isto é, na escolha da sanção mais adequada, entre as admitidas expressamente.

Também um certo poder discricionário domina a apreciação dos fatos que possam constituir a falta disciplinar, bem como a da oportunidade e conveniência da punição do funcionário (cf. a respeito J. Belin, *La Notion de Utilité Publique,* Paris, 1932, págs. 160; Raggi, *Diritto Amministrativo,* vol. 4, págs. 339). Ainda nisto, aliás, se distingue da repressão penal a disciplinar. Segundo, a oportunidade ou conveniência administrativa, isto é, do serviço público, a autoridade pode deixar de exercer a repressão disciplinar, cuja iniciativa lhe compete. Mas se ela *desvia* êsse seu poder e atua com indulgência, ou condescendência pessoal, ela própria sujeita-se à cominação do art. 320 do Cód. Penal.

A apuração da falta é feita mediante processo administrativo, — *processo disciplinar*. Neste sentido, diz-se que a repressão disciplinar é *jurisdicionalizada* (Jèze, *Les Princ. Gener.*, III, 102). Mas é preciso não esquecer que a punição administrativa não é um ato jurisdicional. Ela corresponde ao exercício da função administrativa; nela não há um *julgamento,* mas um ato da mesma entidade administrativa que é parte na relação de emprêgo (cf. S. Romano, *Corso,* 1937, página 317; e *Principii,* 2.ª ed., págs. 70; Zanobini, *Le Sanzioni Amministr.*, 1924, págs. 121, segs.).

Por sua vez, o processo disciplinar é um processo administrativo: uma série de atos administrativos e do funcionário interessado uns vinculados aos outros, preparatórios e instrutórios do ato administrativo final — a punição disciplinar, ou o arquivamento. Já se tem declarado que no processo não se pode arguir a suspeição da autoridade incumbida de o decidir e que não está impedida de "julgar o processo e de aplicar penalidade" à autoridade que nêle figurou como testemunha (cf. DASP, *Interpr. do Estatuto dos Funcionários,* 1939-1940, 1.º vol., ed. Imprensa Nacional, 1942, págs. 160, 161; cf. também sentença do juiz da 1.ª Vara da Fazenda do Distrito Federal, *in Rev. Serv. Publ.*, 1949, II, 2, pág. 107). Mas não se deve esquecer a manifesta incompatibilidade entre a posição jurídica de órgão decisor e a de testemunha do mesmo processo a ser decidido. Por outro lado, as fundadas razões de suspeição, ou falta de integridade, da autoridade decisora pondem invalidar o ato final do processo, viciado de desvio de poder: "But it is not only the holders of judicial offices who are required to be free from the sort of bias which is presumed to arise when a man has a personal interest in the subject-matter of a case that he is called upon to decide or otherwise deal with. *Even administrators,* the late Lord Atkin remarked in a modern case, *have to comport themselves withing the bounds of decency*" (W. Robson, *Justice and Administrative Law,* 3.ª ed. Londres, 1951, págs. 62).

O processo é presidido por uma comissão (Est. fed., art. 219 segs.; Est. estadual, art. 236 segs.). Concluída a fase instrutória e feita a defesa do acusado, esta comisão emitirá um parecer sôbre a procedência ou improcedência da acusação, — "a inocência ou responsabilidade do acusado" (Estatuto fed., art. 224).

Êsse parecer é indispensável, para a validade do ato punitivo. E' um parecer *obrigatório*, sem o qual será inválido êsse ato punitivo. Êle há de preceder sempre o ato final, do processo; e se fôr emitido depois dêste ato não o convalidará: é indispensável que a punição conheça êsse parecer e seja por êle informada, embora possa desprezá-lo. Esta é uma condição de validade comum a todos os atos sujeitos a parecer preventivo e obrigatório (cf. Vita, *Dir. Amministr.*, v. I, pág. 419; Zanobini, *Corso*, I, pág. 225; Lentini, *Dir. Amministr.*, I, 224, 226; P. Corso, *La Funzione Consultiva*, 1942, pág. 129 segs.).

Êsse parecer, todavia, pôsto que obrigatório, não é *vinculante*: a autoridade é livre de decidir em desacôrdo com êle e até aplicar uma pena mais grave do que a por êle proposta. Segundo a informação de Zanobini, no direito italiano não se tem admitido essa agravação da pena: "è opinione pacifica che il ministro, pur potendo applicare con decreto motivato una sanzione minore di quella proposta, non possa applicarne una più grave" (*Corso di Dir. Amministr.*, vol. 3, pág. 57; cf. também Corso, *op. cit.*, págs. 135; Ranelleti, *La Guarentigie*, página 120). No direito francês, segundo Bonnard, "assez rarement, l'avis est *impératif*, en ce sens qu'il doit être pris une décision conforme. D'autre fois, le caractère impératif est limité en ceci qu'il ne peut pas être infligé une peine plus grave que celle qui est proposée. Enfin, l'avis n'est, et c'est le cas le plus fréquent, que *facultatif*. Le supérieur hiérarchique reste alors libre dans sa décision. Mais, en pratique, l'usage c'est établi qu'il se conforme presque toujours à l'avis qui lui est présenté. Il est rare que la décision n'y soit pas conforme" (*Précis*, 1935, pág. 397; cf. também Duez e Debeyre, *op. cit.*, n.º 933, página 679).

No direito brasileiro, em princípio, o ato punitivo não é vinculado, nem mesmo parcialmente, ao parecer da comissão disciplinar, parecer êste que, como o dissemos, deve sempre preceder àquele ato. A menos que algum preceito especial disponha expressamente em contrário, a autoridade incumbida de decidir o processo é sempre livre para aplicar uma pena diversa da sugerida por aquêle parecer, ainda que mais severa; ou, mesmo, de não aplicar nenhuma pena e absolver o funcionário acusado.

O Tribunal Federal de Recursos, na apelação cível n.º 2.377 (União Federal *vrs.* N. C. Amaral, *in Rev. Dir. Administrativo*, vol. 26, pág. 129) teve oportunidade de apreciar essa questão. A comissão disciplinar opinara no sentido de ser suspenso o funcionário. Mas o Chefe de Polícia propôs ao Ministro da Justiça a demissão, e esta foi a pena aplicada. Em juízo, o interessado pleiteou a anulação desta pena: "acha êle que, sem prova que autorizasse aquela proposta, a demissão foi exorbitante e arbitrária, e mesmo ilegal, porque aplicou pena indébita" (*sic*-relatório do Ministro relator).

O Tribunal anulou o ato demissório: não o fêz porém em virtude da divergência entre êste ato e aquêle parecer da Comissão. Fê-lo, tão sómente, porque a prova apurada no processo administrativo não motivava a pena aplicada. Aquela divergência foi apreciada apenas para

frisar a inexistência real do motivo legal da demissão. O Ministro relator aliás admitiu declaradamente a legitimidade daquela divergência e manteria a validade do ato punitivo se êste fôsse fundado na prova existente: "Não consta, igualmente, que, *de meritis*, tivesse a autoridade, adequadamente, analisado ou ponderado as premissas da comissão de inquérito baseadas nos fatos apurados, para chegar à conclusão a que chegou, propondo apenas que fôsse suspenso o apelado, ou que tivesse conduzido outras provas a mais, ou tomado outra atitude para afastar ou modificar a referida conclusão, rejeitada e substituída por outra drástica, sem fundamentação necessária" (*sic*).

Parece-me certa e bem fundada a doutrina pressentida nesse voto: a autoridade decisora pode aplicar ao funcionário pena mais grave do que a sugerida pela comissão; — contanto que fundamente o seu ato. Aliás, esta fundamentação é sempre necessária e indispensável à validade mesma do ato punitivo, pois êste, em sí mesmo, não é um ato discricionário, mas vinculado, já que deverá ter por *motivo* uma das faltas disciplinares taxativamente enumeradas na lei. — "Un elemento necessario del provvedimento è la motivazione; essa deve essere esauriente e completa, nè varrebbe una enunciazione di motivi puramente generica e dogmatica" (Zanobini, *op. cit.*, p. 57). Na sua nota 106, acrescenta o mesmo escritor, invocando o Cons. di Stato: "La motivazione non deve tuttavia contenere la confutazione di tutte le difese dell'incolpato".

Segundo o parágrafo único do art. 217, do novo Estatuto dos Func. federais, o prévio processo disciplinar sòmente é necessário para aplicação das penas de destituição de função, demissão, cassação de aposentadoria e de disponibilidade, e a de suspensão, quando esta por mais de trinta dias. Êste preceito veio cortar, na órbita federal, a dúvida que o Estatuto anterior motivava, ou que ainda hoje pode persistir nos Estatutos locais (cf. ac. Trib. SP., *in Rev. Trib. SP*, vol. 186, pág. 336; vol. 188, pág. 378; *Rev. Forense*, vol. 142, pág. 250; DASP., *in Rev. Serv. Publ.*, 1945, I, 3, pág. 80).

Embora deva sempre ser motivada a aplicação das penas de suspensão até 30 dias, multa e repreensão, independe de prévio processo disciplinar com aquelas formalidades estabelecidas nos arts. 219 e seguintes do Estatuto federal. A estas penas basta um processo mais simples, correspondente àqueles "meios sumários", a que se referia o artigo 246 do antigo Estatuto (decreto-lei n.º 1.713, de 1939). E' indispensável, todavia, ainda aí, a prévia audiência do funcionário acusado, ao qual se há de abrir oportunidade de apresentar sua defesa. Isto decorre de um princípio fundamental de direito punitivo, princípio que extravasa do art. 141, § 25, da Constituição federal e se estende ao campo disciplinar administrativo. O egrégio Tribunal de São Paulo, aliás, não deu com êste princípio e decidiu de modo contrário: "Se no processo administrativo é indispensável a intervenção do funcionário processado e a garantia de prazo para defesa, o mesmo não se dá na sindicância, que se destina a apurar sumàriamente as faltas menores, que dão lugar à aplicação de penas leves. Nem vem ao caso invocar

o direito de defesa a que alude a Constituição federal (art. 141, § 25), porque esta garantia só se refere ao campo do direito judiciário penal" (ac. 22-3-950, *in Rev. Trib. SP*, vol. 186, pág. 336-337).

Parece-me que êste acórdão não merece louvores. Êle como que ressuscita aquêles julgamentos secretos da idade-média e renega a máxima *audi alteram partem*, segundo a qual "no man should be condemned to consequences resulting from alleged misconduct unheard, and without having the opportunity of making his defense. This rule is not confined to the conduct of strictly legal tribunals, but is applicable to every tribunal or body of persons invested with authority to adjudicate upon matters involving civil consequences to individuals". Transcrevendo estas palavras de Kelly no caso Wood *vrs*. Wood, acrescenta Harold Laski: na história dos tribunais administrativos, nada indica tenha sido violado em sua aplicação êsse princípio. "Nothing in the history of administrative tribunals suggests that this principle is flouted in application. So far as our knowledge extends, though their methods may be different from those of a Court of Law, they are not less scrupulous in the protection of private rights" (H. Laski *Parliamentary Government in England*, 4.ª ed., págs. 354).

Dispensa-se também o processo disciplinar administrativo, se a demissão, ou a cassação da aposentadoria ou disponibilidade, decorre de sentença judicial: a sentença condenatória penal exclui o processo disciplinar (Zanobini, *Corso*, III, p. 60; Supr. Trib. Federal, ac. 26-6-943, *in Rev. Serv. Publ.*, 1944, II, 1, pág. 119).

A decisão final do processo disciplinar, pôsto que seja um ato substancialmente administrativo, e não jurisdicional, é irrevogável e, pois, não pode ser alterada *ex-officio* para agravar a situação do funcionário, a menos que se instaure um novo processo, para apuração de novos elementos da falta imputada. A jurisprudência tem insistido neste ponto: (cf. ac. STF., de 8-6-928, *in Arq. Jud.*, vol. 7, pág. 392, *Rev. Direito*, vol. 91, 305; ac. 2-10-944, *in Rev. Dir. Adm.*, I, página 55; ac. 29-8-944, *in Rev. Serv. Publ.*, 1945, I, 3, pág. 67, acórdão êste que confirmou o do Trib. SP., de 4-8-943, *in Rev. Forense*, vol. 99, págs. 349; cf. ainda, Bilac Pinto, *in Rev. Forense*, 141, pág. 72; Salemi, *Dir. Amm.*, 1936, pág. 210-211). A decisão cria uma situação definitiva, ressalvada, todavia, a possibilidade de ser alterada em favor do funcionário. Funda-se esta ressalva no fato de nenhum direito subjetivo obstar a revogação favorável ao funcionário e conveniente à Administração mesma.

O ato punitivo é um ato vinculado e, como tal, sua legalidade deve ser aferida em razão da existência real dos seus motivos estabelecidos na lei, além das demais condições de sua forma, do seu fim e da competência do seu autor.

Esta é uma questão que a todo momento se debate: a de definir-se o limite do contrôle judiciário.

Algumas vêzes, sob pretexto de resguardar o princípio constitucional da separação dos poderes, ou a autonomia do poder disciplinar em relação à jurisdição penal, os tribunais têm consagrado as mais rema-

tadas ilegalidades administrativas: (cf., por ex., o ac. STF, de 16-5-38, não obstado pelo voto vencido do Ministro Laudo de Camargo, *in Rev. Trib. SP*, vol. 119, pág. 386; cf., também, *Arq. Jud.*, vol. 29, pág. 132; vol. 15, pág. 271; vol. 41, pág. 299; acs. Trib. Fed. Rec., *in Rev. Forense*, vol. 137, pág. 96; *Rev. Trib. SP*, vol. 191, pág. 915; *Rev. Trib. SP*, vol. 175, pág. 199, confirmado em grau de embargos *in Rev.* cit., vol. 177, pág. 187; *Rev. Dir. Administrativo*, vol. 10, página 106).

A solução há de ser posta em consonância com a teoria geral da nulidade dos atos administrativos. Cumpre ao judiciário apreciar o ato disciplinar em função desta teoria.

Ao judiciário é vedado entrar no mérito do ato administrativo, isto é, no exame da sua oportunidade, ou inoportunidade, da sua conveniência, ou inconveniência, da sua economia ou sua eficiência prática, ou técnica.

O contrôle judicial é um contrôle de *legalidade*: verifica apenas se o ato é legal, ou ilegal. Na primeira hipótese, há de ser mantido o ato. Não há como o possa desfazer o judiciário, a menos que, subvertendo a ordenação constitucional, desfaça êste a lei em que se fundou o ato. Mas se o ato é ilegal, o judiciário, longe de invadir a órbita administrativa, impedirá que a Administração ela própria, usurpando a competência mesma do legislativo, revogue a lei, — pois a tanto equivaleria a subsistência do ato ilegal.

Segundo aquela teoria geral, a ilegalidade do ato administrativo decorre, além dos defeitos de competência, de forma, de objeto, ou de fim, da inexistência dos seus motivos.

O vício de motivo pode ocorrer: *a*) ou porque a lei não considere como causa do ato o fato em virtude do qual êsse ato foi emitido, *b*) ou porque não existe realmente a causa do ato, prevista pela lei. No primeiro caso, existe o fato alegado, mas a lei, não o tem como motivo da atuação administraiva; no segundo, não terá sucedido materialmente o fato previsto pela lei. Diz-se, na primeira hipótese, que "ces faits ou situations (que condicionaram ou motivaram o ato) n'ont pas les caractères voulus par la loi, pour pouvoir servir de motifs à l'acte en cause: c'est l'inexistence légale des motifs" (Bonnard, *op. cit.*, página 223). No segundo caso, o motivo invocado justificaria o ato, se êsse motivo existisse realmente. Ocorre a primeira hipótese, por exemplo, quando a Administração pune o funcionário, por ter êste "em caráter particular e fora do local do serviço" (*sic*) exercido atividade político-partidária, desde que, ainda que provada e confessada, esta atividade não constitui infração disciplinar prevista na lei (cf. ac. Trib. Fed. Rec. de 18-8-949, *in Rev. Forense*, vol. 144, pág. 215). Sucede a segunda hipótese, por ex., quando o funcionário é demitido por abandono, e êle, em verdade, sòmente faltou ao serviço 20 dias: não ocorreu, em realidade, o fato que justificaria legalmente a demissão.

Em um ou outro caso se o ato é emitido seja em razão de um fato que a lei não tem como motivo da punição, seja em virtude de um motivo que em verdade não existe, êsse ato é ilegal: porque êle viola a

lei, aplicando-a a fato por ela não previsto, ou falseando o fato que lhe condicionaria a aplicação.

Êsse critério de aferição da ilegalidade do ato disciplinar domina a melhor jurisprudência, contrária àqueles julgados acima referidos. Assim, o Supremo Tribunal tem anulado a demissão do funcionário motivada pela "alegação de estar comprometido em movimento subversivo, se não ficou provada a acusação, demonstrada a sua não participação nos acontecimentos" (STF, *in Rev. Forense,* vol. 90, página 697; no mesmo sentido, ac. Trib. Rio Grande do Norte, 16-7-941, relator Seabra Fagundes). E o Trib. Fed. de Recursos: "o Poder Judiciário limita-se a verificar se o processo administrativo apurou um dos motivos dados pela lei como capazes de justificar a exoneração do funcionário" (ac. 20-4-949, *in Rev. Dir. Administrativo,* vol. 24, pág. 177) no mesmo pensamento (cf. *Rev. Forense,* vol. 90, pág. 736, 737; vol. 96, pág. 92; vol. 98, pág. 368; vol. 99, pág. 128 e 694; vol. 144, pág. 215; *Arq. Jud.,* vol. 14, pág. 364; *Rev. Trib. SP,* vol. 134, pág. 244; vol. 199, pág. 278; *Rev. Serv. Públ.* 1944, II, página 116; 1944, IV, 3, pág. 106; *Rev. Dir. Administrativo,* I, 193; volume 28, pág. 121).

É preciso porém não esquecer o que mais acima ficou dito: a lei enumera as faltas e as sanções disciplinares mas, de regra, não estabelece uma rígida correlação entre umas e outras. Portanto, ocorrida uma falta disciplinar, para a qual a lei não tenha determinado uma sanção específica, é livre à autoridade administrativa aplicar uma das sanções enumeradas, — aquela, dentre as estabelecidas pela lei, que lhe pareça mais apropriada à punição do agente faltoso. Não poderia o Judiciário anular a punição administrativa, sob pretexto de ser esta muito severa. Cometeria êle uma invasão de poder, se quisesse restringir, ou usurpar, a competência que a própria lei deferiu à Administração, para a escolha da punição mais adequada. Por isto mesmo, é de subido valor o acórdão do Supr. Trib. Fed., de 4-5-944, *in Rev. Serv. Públ.,* 1944, IV, 3, pág. 106: "O juiz não deve sobrepor seu critério pessoal ao da autoridade administrativa a que a lei deferiu o exame do caso (demissão do funcionário) embora lhe possa parecer excessivo o rigor na aplicação da pena".

Responsabilidade contábil. — Seu conceito, seus princípios fundamentais, constituirão objeto de outro estudo em continuação ao presente trabalho.