FUNCIONÁRIO PÚBLICO — RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR, PENAL E CIVIL

— Um fato pode não reunir os elementos de crime, para uma sanção penal, mas ser bastante grave para justificar uma sanção disciplinar.

— Se o julgado criminal negar o fato, ou a sua autoria, terá êle efeitos na decisão cível ou disciplinar.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Luís Ramos *versus* União Federal

Recurso extraordinário n.º 19.395 — Relator: Sr. Ministro Luís Ramos

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 19.395, do Distrito Federal, em que é recorrente Luís Ramos e recorrida a União, decide o Supremo Tribunal Fe-

deral, em 1.ª Turma, conhecer do recurso, unânimemente, e, por maioria de votos, negar-lhe provimento, de acôrdo com as notas juntas.

D. F., 20-12-1951. — *Barros Barreto*, Presidente. — *Luís Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Luís Ramos moveu ação contra a União, para anular o ato do Presidente da República, de 7 de dezembro de 1943, que o demitiu, a bem do serviço público, do cargo da classe E, da carreira de detetive.

O autor, depois de responder a inquérito administrativo, foi demitido e processado criminalmente, sendo absolvido. Alega ainda que alguns dos seus companheiros de processo foram reintegrados. O mesmo pleiteou o autor, mas não obteve.

O Juiz julgou procedente a ação, por entender que a causa da demissão do autor, apurada no inquérito administrativo, foi a mesma do processo-crime, em que o autor logrou absolvição.

A União apelou.

E o Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, reformou a sentença, por serem independentes as jurisdições criminal e administrativa.

Em embargos, êsse acórdão foi mantido, divergindo o ilustre Ministro Artur Marinho.

Recorreu o autor extraordinàriamente, sob invocação das alíneas *a* e *d* (fôlhas 100).

As partes arrazoaram.

E o eminente Procurador Geral da República opinou (fls. 118-119):

"O recurso foi interposto em tempo oportuno, tendo invocado o recorrente como seu fundamento as alíneas *a* e *d* do preceito constitucional, por isso que, segundo alega, teria o venerando acórdão de fls. 99 contrariado os arts. 141, § 4.º e 190 da Constituição federal e o art. 1.525 do Código Civil, além de lhes haver dado inteligência diversa da adotada por outros tribunais pátrios (fôlhas 100-101), tendo sido o recurso admitido pelo respeitável despacho de fôlhas 102, apenas quanto ao primeiro fundamento.

"Confirmando, por maioria de votos, em embargos, o aresto de fls. 71, que, reformando a sentença de primeira instância (fls. 46-7-8), julgara improcedente a ação ajuizada, decidiu o venerando acórdão recorrido que, dada a independência das jurisdições criminal e administrativa, nem pelo fato de ter sido absolvido na ação penal adquire o ex-servidor direito a reingressar no serviço público, se regularmente demitido na esfera administrativa.

Essa tese, que esposa a melhor doutrina, tem sido consagrada, pela jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal (v. *Revista do Supremo Tribunal*, vol. 58, pág. 441; vol. 60, página 241 e vol. 64, pág. 110; *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 179; *Jurisprudência*, apenso ao *Diário da Justiça*, de 17 de março de 1942, página 771).

Funcionário público em gôzo de estabilidade, o recorrente foi regularmente demitido, mediante processo administrativo, em que se lhe assegurou ampla defesa.

Pouco importa tenha sido êle absolvido na ação penal. Com sua absolvição apenas teria sido decidido que o recorrente não cometera um crime, que não ficaram provados todos os elementos integrantes do delito, a êle imputado.

Não se decidiu, nem poderia afirmá-lo a sentença absolutória, que não incidira o recorrente em falta capaz de justificar uma pena administrativa, como a da demissão, que se lhe impôs, nos têrmos do estatuto que disciplina as relações do Estado com os seus servidores.

O venerando acórdão recorrido não violou os textos legais indicados pelo recorrente, nem divergiu de julgados proferidos por outros Tribunais pátrios, na apreciação de idêntica relação de direito.

À vista do exposto, sendo incabível o recurso, opino, preliminarmente, pelo

seu não conhecimento, ou, *de meritis*, quando dêle se conheça, quanto ao fundamento da alínea *d*, pelo seu não provimento, para que se confirme o venerando acórdão recorrido, pelas suas jurídicas razões de decidir.

Distrito Federal, 19 de novembro de 1951. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Conheço do recurso, com base na alínea *d*, em face do dissídio jurisprudencial quanto aos efeitos da sentença criminal absolutória sôbre o processo administrativo de que resultou a demissão.

Mas, nego-lhe provimento.

O ilustre Ministro Artur Marinho, no seu voto vencido, respondendo ao voto do ilustre Ministro Cunha Vasconcelos, que citara um modesto parecer meu (fls. 92), referiu-se a mim em têrmos de extrema generosidade e declarou que tenho sido eu um dos grandes responsáveis pela publicação de afirmações de Santi Romano no Brasil, a partir de 20 anos para cá, pois, de tanto insistir eu, como Procurador da República, em tais afirmações, ganharam elas foros de cidade de tal modo que tem sido difícil um repensamento do direito a respeito (fls. 95).

Aceito a responsabilidade, como uma distinção imerecida, pois há evidente exagêro no atribuir-se tão marcada influência à opinião que modestamente sustentei.

Mas peço vênia para notar que não foi apenas na lição de Santi Romano que me baseei e sim também na de Meucci, Vitta, D'Alessio, Laband, Bonnard, Waline e outros.

Veja-se, por exemplo, o que diz Waline (*Droit Administratif*, 1936, páginas 369-379):

"*La règle non bis in idem, en vertu de laquele un individu ne peut être poursuivi et puni deux fois à raison d'un même fait, ne jouc qu'a l'intérieur du droit penal et n'empêche pas que deux instructions puissent être ouvertes, à propos d'un même fait, l'une pénale, l'autre administrative, instructions dont les résultats peuvent être diférents: un fait peut ne pas être assez grave pour motiver une sanction pénale, ne pas réunir les elements d'un délit pénal, et être, cependant assez grave pour motiver une sanction disciplinaire*".

Bonnard, tratando das penas disciplinares impostas ao funcionário público, entre elas a demissão, acentua (*Droit Administratif*, 1935, pág. 396):

"*De ce que la faute disciplinaire possède des caractères propres qui la différencient de l'infraction pénale, il en résulte l'indépendence reciproque des deux repressions disciplinaire et pénale.*

C'est ainsi que les deux répressions peuvent intervenir à la fois pour un même fait, parce que ce fait peut avoir à la fois la qualité de faute disciplinaire et d'infraction pénale, justifiant la coexistance des deus représsions.

En autre la répression disciplinaire peut intervenir aprés non lieu ou acquittement sur poursuite pénale, parce qu'un fait peut ne pas être une infraction pénale et constituer cependant une faute disciplinaire".

Como observa Laband (*Dir. Alemão*, vol. 2.º, pág. 160), a violação dos deveres que incumbem ao funcionário pode acarretar conseqüências legais de três sorte: penais, de direito privado e disciplinares. Tão indiscutível é a competência de Poder Judiciário para conhecer das duas primeiras quanto a da autoridade administrativa para tomar conhecimento destas últimas.

Adverte, com razão, Meucci (*Ist. de dir. amministr.*, pág. 230), que subordinar em tal caso a ação da autoridade administrativa à da autoridade judiciária, colocando-a na contingência de conservar, até que esta se pronuncie, um funcionário não vitalício, convencido de faltas que o incompatibilizam com o serviço público e exigem o seu afastamento imediato do cargo, seria desconhecer que as duas obedecem a critérios diversos, dirigem-se a fins di-

versos e guiam-se por normas também diversas".

Essa doutrina, que sempre tive como verdadeira e que o Supremo Tribunal muitas vêzes consagrou, comporta, é certo, uma restrição.

Se o fato imputado ao funcionário fôr um só e julgado criminal negar a existência dêsse mesmo fato ou negar a autoria atribuída ao funcionário, forçoso será reconhecer o efeito julgado no cível, até mesmo em obediência à regra do art. 1.525 do Código Civil.

Na espécie, porém, não provou o autor que houvesse ocorrido tal hipótese.

A sentença absolutória não foi trazida aos autos.

Está apenas resumida no acórdão que condenou alguns dos réus, tendo deixado de conhecer da apelação quanto a outros (entre os quais o autor) porque o Ministério Público, em relação a êles, ao pronunciar-se antes do julgamento em 1.ª instância, não pedira a condenação, limitando-se a solicitar (fls. 14v.).

A acusação era de terem os réus recebido em caráter permanente gratificações de contraventores do jôgo do bicho, como recompensa pela sua criminosa complacência para com êstes.

A sentença, segundo o recurso constante do acórdão entendeu que "a denúncia se apresentou algo indefinida, imprecisa e aparentemente confusa, refletindo o próprio estado e natureza dos fatos nela argüidos"; que a autoridade policial "parece ter querido emprestar valor demasiado às confissões dos indiciados"; que "em juízo, a materialidade e a autoria foram, unânime e coerentemente, negadas pelos acusados"; que nenhuma testemunha positiva, precisa, especifica atos dos acusados, que, sem vestígio de dúvidas, *possam caracterizar as figuras dos delitos que lhes são imputados*" (fls. 13 v.).

Vê-se, pois, que a sentença, sem negar o fato ou a respectiva autoria, apenas não considerou provado o crime atribuído aos réus.

Estamos, portanto, em face de um daqueles casos em que, conforme a doutrina citada, a sentença criminal apreciando apenas a existência do crime (que é o que lhe compete), e negando-a sem negar o fato, não invalida o processo administrativo, onde foram guardadas as formalidades legais e onde se apurou o fato que, embora não sendo suficiente para autorizar a imposição de pena criminal, todavia o era para justificar uma pena administrativa, como a demissão a bem do serviço público.

O recorrente alegou que companheiros seus de processo foram reintegrados.

Mas do documento, que nesse sentido invoca (fls. 21), se vê que não houve reintegração e sim readmissão.

A reintegração envolveria o reconhecimento de um direito, a traduzir, sem dúvida, uma desigualdade de tratamento, suscetível de exame pelo Poder Judiciário.

Se, porém, o Executivo tornou a nomear alguns, no exercício de uma faculdade discricionária, como é a de nomear, não cabe ao Judiciário intervir para constrangê-lo a que nomeie outros.

Diante do exposto, embora conhecendo do recurso, nego-lhe provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, a minha opinião em tôrno da matéria em julgamento, já a tenho manifestado em livros e votos. Entendo que o ilícito administrativo, da regra, é um *minus* em relação ao ilícito penal, escapando, por isso mesmo, à pena criminal, reservada para os casos mais graves ou de ilícito penal. Acontece, porém, que, por vêzes, há coincidência perfeita entre o ilícito administrativo e o ilícito penal. E' o que se dá, no caso vertente. Trata-se de "corrupção passiva", isto é, determinados funcionários de polícia teriam recebido propinas no curso de uma campanha contra jogos de azar.

O fato constitui, ao mesmo tempo, ilícito administrativo e ilícito penal. Em hipóteses tais, entendo que se os funcionários, são disciplinarmente pu-

nidos na esfera administrativa, mas, em seguida, no juízo penal, vem a ser reconhecida a ausência de provas da imputação, não se pode admitir a persistência da pena administrativa. Se abstraído o aspecto de ilícito penal, ficasse um resíduo de ilícito administrativo a legitimar a pena disciplinar, compreender-se-ia que esta permanecesse.

No caso concreto, porém, não há isso. Os recorrentes, quer na órbita administrativa, quer no juízo penal, responderam pelo mesmo e único fato: mercado da função. A decisão da justiça penal, pelo prestígio que lhe vem das amplas garantias de defesa dos acusados e do ambiente de serenidade em que se desdobra o processo, deve prevalecer sôbre a decisão administrativa muitas vêzes desviada do espírito de justiça, em face de provas colhidas sob um ambiente de pressão moral, quando mais não seja pelo receio das testemunhas em contrariar o *parti pris* da autoridade processante. Os recorrentes foram administrativamente demitidos, e a medida de perda do cargo constituiria precisamente uma pena acessória no juízo criminal. Ora, se neste os recorrentes foram absolvidos, por falta de prova da autoria, a subsistência de sua demissão constituiria uma incongruência ou, melhor, uma intolerável injustiça. Haveria uma chocante colisão entre a decisão administrativa e a da justiça penal. Estaria uma gritando com a outra, e não se pode duvidar que a da justiça penal deve superar ou apagar a administrativa, pois, de outro modo, estaria negado até mesmo o princípio constitucional do contrôle dos atos administrativos pelo poder judiciário.

Não tenho razões para repudiar a opinião já por várias vêzes por mim sustentada em tal sentido. *Data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, conheço do recurso e lhe dou provimento.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Adiado, por pedido de vista do Sr. Ministro Mário Guimarães, depois do voto do Sr. Ministro Relator, conhecendo e negando provimento, e o do Sr. Ministro Nelson Hungria, que conhecia do recurso e lhe dava provimento.

Impedido o Sr. Ministro Ábner de Vasconcelos, substituto do Exmo. Senhor Ministro Ribeiro da Costa, que se acha licenciado.

VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Luís Ramos, demitido após inquérito administrativo das funções que ocupava na Polícia Civil desta Capital, foi processado criminalmente pelo mesmo fato que dera lugar à demissão, logrando ser absolvido. Julga-se, agora, por fôrça da sentença absolutória, com direito a volver ao cargo de que foi afastado.

Se o ato que o demitiu houvesse tido por base o inquérito policial, eu não teria dúvida em atender ao seu pedido, porque, nesse caso, destruída a premissa, cairia a conclusão.

O ato do Sr. Presidente da República assentou, porém, num inquérito administrativo, que obedeceu, presumidamente, aos cânones legais. Não se lhe apontam irregularidades.

A demissão surgiu, assim, como conseqüência natural, e não dependia de um posterior procedimento criminal, que a lei não exige. Poderia até não ter havido o processo perante a Justiça penal. Houve, é verdade. Mas se neste nada se apurou, para configuração de um delito, não somos obrigados a concluir que no outro, no administrativo, foi nenhuma a prova para demonstração de uma falta.

O julgamento penal, ensina Waline, *"ne lie l'autorité investie du pouvoir disciplinaire que dans la mesure ou il affirme l'existence ou l'inexistence matérielle du fait incriminé. Mais un acquittemente peut signifier seulement*

que les faits établis ne réunissent par les éléments d'un délit tout en pouvant constituer une faute disciplinaire" (*Droit Administratif*, pág. 304).

Aplica-se ao administrativo a regra inserta no art. 66, do Código de Processo Criminal, que só concede, no cível, reflexos da sentença criminal se esta categòricamente, nega a existência do fato.

Aliás, o que fêz o acórdão recorrido foi dar, à coisa julgada no crime, efeito retroativo, fazendo-a alcançar o passado e invalidar os atos consumados. Isso não era possível.

Se por fôrça da absolvição criminal brotasse para o réu absolvido direito à reintegração, ter-se-ia, mediante decisão de um juiz criminal, anulado um ato do Presidente da República, o que é aberrante do nosso sistema constitucional. E ter-se-ia também criado para a União, por efeito de um processo em que ela não foi parte, graves responsabilidades.

Nem se revide que é neste e não no outro que se lavrará a condenação. Se nós, no atual processo, estamos vinculados à pressão da sentença absolutória, naquele em que tal sentença foi proferida, naquele em que a União não tomou parte, não neste, é que, na realidade, se terá decidido a contenda. O presente processo nada mais será que uma execução de sentença.

O que é verdade, entretanto, é que nem mesmo precedendo ao administrativo o processo criminal se impõe como coisa julgada, como deflui do art. 66 citado.

O art. 189, n.º II, da Constituição, estabelece, como condição única, para demissão a funcionários estáveis a apuração da falta em processo administrativo, no qual se lhes seja assegurado ampla defesa. Nada mais que isso.

Neste ponto é que se localiza, precisamente, a distinção entre funcionário vitalício e estável. Para a demissão daquele, é mister a intervenção do Judiciário. Para a dêste, basta o critério do executivo, manifestado após o exame dos fatos, garantida a defesa. Se o funcionário é demissível *ad nutum* até êsse exame é dispensável.

Não há contestar, todavia, que o artigo 141, § 4.º, da Constituição, prescreve que "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual". Isso não quer dizer que possa o Judiciário intervir na alçada dos demais poderes, confiscando-lhes atribuições. Nem há nunca lesão de direitos quando as autoridades do Executivo ou do Legislativo nada mais fazem senão exercitar seus ofícios dentro das lindes que lhe estão marcadas.

O Judiciário só intervém se as fronteiras da lei são ultrapassadas. Exemplifiquemos: é mister para a demissão do funcionário, seja feito processo administrativo, repitamos, assegurada ampla defesa. O Chefe do Govêrno demite, entretanto, um funcionário sem ouví-lo, ou sem lhe dar tempo para oferecer as suas razões. Estará infringida a lei. Houve a lesão de um direito e o Judiciário acode para repará-lo.

Ou então, fêz-se o processo com regularidade, mas para a falta se aplica, não a pena que a lei prescreve — advertência, censura, etc., mas outra mais grave, a de demissão.

Desatendeu-se também ao Direito e ao Judiciário deve ser chamado.

Se, porém, a defesa foi livre, as provas coligidas normalmente, e o Executivo cominou a pena dentro do arbítrio de que dispunha, não há lesão de direitos individuais. Não há ingresso, por isso, ao Judiciário.

Nessas condições, pedindo vênia ao eminente Sr. Ministro Nelson Hungria, nego provimento ao recurso, na conformidade do voto do Sr. Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto (Presidente) — Conheço do recurso e lhe nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Conheceram do recurso, unânimemente, e lhe negaram provimento contra o voto do Sr. Ministro Nelson Hungria.

Deixou de tomar parte no julgamento, por se achar em gôzo de licença, o Excelentíssimo Sr. Ministro Ribeiro da Costa, sendo substituído pelo Exmo. Senhor Ministro Ábner de Vasconcelos.