EXTRANUMERÁRIO — DISPENSA — PROCEDIMENTO IRREGULAR — CONTRÔLE JURISDICIONAL

— O Poder Judiciário, ao rever o ato administrativo, deve ater-se ao exame de sua legalidade.

— O contrôle jurisdicional sôbre os atos administrativos tem o limite no formalismo dêsses prôprios atos.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Estrada de Ferro Central do Brasil e outro *versus* União Federal
Apelação Cível n.º 1.236 — Relator: Sr. Ministro

SAMPAIO COSTA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 1.236, do Distrito Federal, em que são apelantes a Estrada de Ferro Central do Brasil e Simplício Alves de Oliveira e apelados os mesmos e a União Federal:

Acordam em 1.ª Turma os Ministros do Tribunal Federal de Recursos em negar provimento ao recurso do Autor e dar provimento à apelação da Ré, Estrada de Ferro Central do Brasil para o efeito de reformada a decisão de 1.ª instância, julgar improcedente a ação, tudo na confor-

midade das notas taquigráficas de fls., que ficam integradas neste julgado.

Rio, 23 de fevereiro de 1959. — *Sampaio Costa,* Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Sampaio Costa* — O relatório da causa está fielmente exposto na sentença recorrida, e, por isso, o adoto, transcrevendo-o; assim como parte dispositiva da mesma sentença.

"Simplício Alves de Oliveira propõe a presente ação ordinária, contra a Estrada de Ferro Central do Brasil, para anular o ato administrativo de seu Diretor, demitindo-o do emprêgo que exercia naquela autarquia, e, em consequência, reintegrar-se no cargo, com ressarcimento de todos os prejuízos, vencimentos, custas da ação e honorários de seu advogado. Alega, em síntese, que sendo funcionário da ré há mais de vinte anos, sempre cumpriu seu dever com zêlo e dedicação; que, no exercício normal de seu cargo, recebeu "fechado" um carro, com carga de uma determinada firma, passando o respectivo recibo, sendo que qualquer diferença de carga, apurada na chegada do vagão, poderia constituir irregularidade, sanável com o pagamento da diferença de taxa ou multa, mas jamais com aplicação ao autor da penalidade de demissão, eis que, tendo agido de boa fé, seria passível, no máximo, de advertência ou censura: — que o processo administrativo de que resultou a sua demissão não facultou a sua defesa e o Diretor da ré decidiu contra a prova apurada. Com a inicial foram produzidos os documentos de fls. 4 a 9.

Citada, entrou a ré com a contestação de fls. 18 a 21, sustentando que, do processo administrativo em questão — no qual teve o autor assegurado o seu direito de defesa, que produziu — resultou a verificação de haver êle cometido falta gravíssima, visando fôlhas de despacho de vagão carregado pela parte, sem conferir a carga respectiva, o que deu lugar a um desastre de funestas conseqüências; — que, tendo incidido no art. 238, inciso III, do Estatuto dos Funcionários Públicos, é litigioso o ato da Diretoria que o dispensou; — que tal ato, tendo havido processo administrativo em forma regular, pode ser revisto pelo Poder Judiciário apenas no que toca à sua legalidade, excluída a apreciação da prova colhida e da conveniência ou oportunidade da medida. Com a contestação foram produzidos os documentos de fls. 22 a 30 (cópias do processo administrativo).

A União, assistente da ré, pronunciou-se a fls. 31. O despacho saneador foi proferido a fls. 32. Realizou-se a audiência de instrução e julgamento no dia designado (têrmo, por cópia, a fls. 39). Havendo a ré, nessa oportunidade, oferecido à apreciação do juízo o processo administrativo em original, o que realmente interessava ao exame da espécie, converti o julgamento em diligência para que o autor sôbre o novo documento se pronunciasse, o que fêz a fls. 43 a 46.

Isto pôsto:

O processo administrativo, de que resultou o afastamento do autor, realizou-se regularmente, sendo observadas as cautelas e trâmites legais, segundo se depreende das cópias de fls. 22 a 30, dêstes autos, e do próprio processo, junto por linha. Nêle foram apurados, em síntese, os fatos seguintes: Em 21 de outubro de 1945, no quilômetro 568 do ramal de Paraopeba, da E. F. C. do Brasil, verificou-se um desastre com um trem de carga, composto de locomotiva e dez vagões, resultando prejuízos no montante de Cr$ 30.511,10, a morte imediata de um funcionário da Estrada e dois outros feridos. O acidente teve como origem o descarrilamento do segundo truque do vagão "VA-1077", colocado em terceiro lugar na composição. Êsse descarrilamento, conforme a conclusão 2.ª da Comissão designada para o processo administrativo, "deve ter sido verificado por ocasião da aplicação dos freios, sendo que a facilidade já constatada de se operarem descarrilamentos com êsse tipo de vagões (série VA números 501 a 700 e 1.001 a 1.250) deve ter sido sobremodo aumentada em face do excesso do carregamento feito abusivamente nesse dito vagão, pois sendo a sua lotação de 30 toneladas, estava o mesmo carregado com mercadorias com o pêso total de 32.131 toneladas, sendo de se acentuar que o dito carregamento atingia completamente a altura total do vagão, o qual é sàbiamente de grande altura, facilitando isso o deslocamento do seu centro de gravidade, quando submetido concomitantemente à variação mais ou menos brusca de velocidade (freiagem) e direção (su-

perelevação) fls. 25 dos autos e 70 do proc.

O carregamento dêsse vagão, feito pela própria parte e seu despacho se verificaram na estação de Maritima, tendo o autor, empregado encarregado da conferência, apôsto o seu visto nas respectivas fôlhas de despacho. A fêz, entretanto, segundo confessa, sem a necessária verificação, que lhe competia por dever de ofício. Agiu por desídia, apenas, e não com dolo, conforme se apurou no processo administrativo. É grave, porém, a sua falta: gravíssima, mesmo, consideradas as conseqüências indiretas da irregularidade do carregamento feito.

Assevera a ré no item 5.º de sua contestação (fls. 19) que o autor ao "deixar de verificar a carga a transportar e não tendo cumprido a sua obrigação incidiu no art. 238, n.º III do Estatuto dos Funcionários Públicos a que estava subordinado, como servidor de mais de dez anos de serviço, tornando-se assim legítimo o ato da Diretoria que o dispensou".

A disposição invocada, como base legal do ato impugnado, reza: "Artigo 238. Será aplicada a pena de demissão nos casos de: ... III. Procedimento irregular do funcionário devidamente comprovado". A espécie, todavia, não está bem classificada. "Procedimento irregular", tanto no sentido comum como no legal que a expressão se empresta, quer dizer comportamento ou modo de viver (moralmente considerado) em desacôrdo com as regras da boa conduta. Estas, quanto aos funcionários, estão catalogadas minuciosamente nos incisos I a XVIII do artigo 224 do citado Estatuto (Decreto-lei n.º 1.713, de 1939).

Ora, nenhuma acusação se fêz ao autor quanto ao seu procedimento, ou conduta habitual. Antes consta do processo administrativo (penúltima fôlha) o resumo dos seus assentamentos funcionais, pelos quais se vê, que, com vinte e um anos de serviço, até 31-10-1935, teve apenas quatro faltas não justificadas e sofreu uma única penalidade: suspensão por dia, por engano na designação do número de um vagão, concorrendo, dêsse modo, para a sua demora. Um funcionário que, em mais de vinte anos, apresenta, em sua fôlha de serviços, apenas essas alterações e contra o qual não se formula nenhuma outra acusação, não pode, absolutamente, ser considerado de "procedimento irregular".

A sua desídia, na conferência do vagão cujo descarrilamento ocasionou o desastre, constitui, como bem classificou a Comissão encarregada do processo administrativo falta grave ou gravíssima, consideradas as suas conseqüências. Incidiu, portanto, o autor no art. 234 do Estatuto dos Funcionários, que estabelece:

— "Art. 234. A pena de suspensão será aplicada em caso de falta grave, desrespeito às proibições consignadas neste Estatuto ou reincidência em falta já punida com repreensão, e não excederá a noventa dias".

Aceitas, pois, as conclusões do processo administrativo no que toca a matéria de fato apurada, é ilegal a penalidade aplicada ao autor. Não sendo acusado de nenhum ato ou fato compreendido na taxativa enumeração dos arts. 238 e 239 do Estatuto, não podia ser-lhe aplicada a pena de demissão simples ou a bem do serviço público.

Incorreu, sim, em face do citado art. 234, na pena de suspensão e, aceita a classificação como "gravíssima" da falta cometida, seria legítima a aplicação daquela pena no máximo, isto é, por noventa dias. A espécie não se pode aplicar o disposto no art. 241 do Estatuto, que permite excepcionalmente a aplicação de qualquer pena à primeira infração "de acôrdo com a sua gravidade", pelos seguintes motivos: *a*) inexistência comprovada de dolo; *b*) ter sido a desídia causa apenas remota do desastre (conclusão 2.ª fôlhas 25); c) a verificada má estabilidade natural do tipo de vagão cujo descarrilamento ocasionou o desastre (idem idem), e *d*) ter reconhecido, o inquérito administrativo, que a responsabilidade se divide entre o autor e a Companhia de transportes que fêz o carregamento (conclusão, fls. 27).

Inexistindo dolo, atenuada a culpa, por indireta, no desastre, para o qual concorreu outra causa, alheia ao autor, e dividida a responsabilidade dêste é evidentemente excessiva a aplicação de pena máxima, para a primeira infração, de demissão simples.

Assim, pelos motivos expostos, julgo a ação procedente em parte, para, anulan-

do, como anulo, o ato da Diretoria da ré demitindo o autor, publicado no BD n.º 239-46, de 18-10 de 1946, determinar a sua reintegração no cargo, com direito aos vencimentos no período de afastamento, a partir, porém de noventa dias da data do efetivo afastamento, considerando êsse espaço de tempo como pena de suspensão (art. 234 do Estatuto dos Funcionários Públicos), aplicada no grau máximo. Além dos vencimentos atrasados, na forma ordenada e até a efetiva reintegração, pagará a ré ao autor os respectivos juros moratórios na forma legal. Não dou pelos honorários pedidos por não ocorrer a hipótese do artigo 64 do C.P.C. Custas em proporção. P. R. I." (fls. 48-53).

Da decisão acima apelaram, tempestivamente a Estrada de Ferro Central do Brasil e o Autor, arrazoando e contra-arrazoando respectivamente às fls. 56-63, 65-67, 72-73 e 75-79. Passo ler os mesmos arrazoados, para completo esclarecimento dos recursos.

Nesta Instância, disse o Exmo. Dr. Desembargador Geral da República: (lê o parecer de fls. 92).

É o relatório.

VOTO

O *Sr. Ministro Sampaio Costa* (Relator) — Tendo ocorrido um desastre com um trem de carga da Estrada de Ferro Central do Brasil, do qual resultou a morte imediata de um funcionário da mesma Estrada, ferimentos em dois outros e prejuízos materiais, calculados em cêrca de Cr$ 30.511,10, mandou a referida Autarquia instaurar inquérito administrativo, a fim de apurar as causas do evento e respectiva responsabilidade. Procedido o inquérito, ficou apurado que o evento resultara do descarrilamento do segundo truque do vagão VA-1.077 colocado em terceiro lugar na composição, descarrilamento êsse provocado principalmente pelo excesso de carregamento dêsse vagão feito abusivamente, pois sendo sua lotação de 30 toneladas, foi carregado com mercadorias num pêso de 32 toneladas e 131 quilos, atingindo o teto de grande altura e facilitando o deslocamento do centro de gravidade, quando submetido à variação de velocidade (freiagem) e direção. Apurou-se ainda que o carregamento dêsse vagão, feito pela própria parte na Estação de Maritima, foi despachado pelo encarregado da conferência Simplício Alves de Oliveira, o qual, em depoimento e defesa, confessou haver apôsto o seu visto nas respectivas notas de despacho sem a necessária verificação e fiscalização, como era de seu dever, verificando-se, em conseqüência, que a mercadoria encontrada no falado vagão era completamente diferente da constante das notas de despacho, pois, enquanto estas consignavam 402 volumes com um pêso apenas de 7.742 quilogramas, a mercadoria encontrada acusava o pêso total de 32.131 quilogramas distribuídos em 965 volumes.

À vista disso, a Estrada de Ferro Central do Brasil dispensando mesmo funcionário por motivo de procedimento irregular, com fundamento no art. 238, III, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, aplicável aos servidores daquela autarquia.

Alegando contar cêrca de 20 anos de serviço e não ter o inquérito corrido regularmente nem apurado falta que justificasse a dispensa, pois que a cometida autorizaria, quando muito, uma advertência ou repreensão, propôs Simplício Alves de Oliveira ação ordinária para anular o ato demissório e obter sua reintegração no cargo com ressarcimento de todos os prejuízos, vencimentos atrasados, custas e honorários de advogado.

Correndo o feito seus trâmites de direito e junto aos autos o original do processo administrativo, julgou o juiz a ação procedente, em parte, anulando o ato demissório e reintegrando o Autor no cargo, com direito aos vencimentos atrasados inclusive juros moratórios a partir de noventa dias da data do efetivo afastamento, considerado êsse espaço de tempo intermediário como pena de suspensão, aplicada no grau máximo, na forma do art. 234, do citado Estatuto dos Funcionários.

Dessa decisão apelaram a Estrada de Ferro Central do Brasil e o Autor aquela, pleiteando a decretação da improcedência da ação; êste, a inclusão, na condenação, de honorários de advogado, como assim dos vencimentos atrasados e relativos aos 90 dias de suspensão, que a sentença impôs ao Autor.

Devidamente examinado o caso, nego provimento ao apêlo do Autor e dou ao

da Estrada de Ferro Central do Brasil, para o fim de, reformando a sentença apelada, julgar a ação totalmente improcedente.

Reconhecendo o MM. Juiz como reconheceu e proclamou, que o inquérito administrativo de que resultou a demissão do Autor se processou regularmente, com as cautelas e exigências legais, havendo sido garantido e exercido o direito de defesa do acusado e apurada falta que o próprio juiz reputou gravíssima, não podia êle concluir da maneira por que o fêz. É doutrina assente com apoio em copiosa jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal e dêste Colendo Tribunal Federal de Recursos que o Poder Judiciário ao rever o ato administrativo de demissão deve ater-se exclusivamente ao exame da legalidade do mesmo, excluída a apreciação da sua conveniência, oportunidade, justiça ou injustiça. Desde que praticado por autoridade competente com observância das formas estabelecidas na lei, mediante inquérito regular que haja proporcionado defesa e apurado falta grave, o ato há que ser mantido, por justificado. O princípio tem raízes no regime constitucional adotado, de independência e harmonia dos Podêres. A cada um a função que lhe é própria por outorga da Lei Maior, que veda a invasão de atribuições de um Poder nas dos demais e viceversa.

O ilustre prolator da sentença exorbitou. Nem podia apreciar o merecimento do ato para o efeito de aquilatar a natureza da pena administrativa aplicada nem muito menos, avocando a si atribuições de Administrador, converter a demissão em suspensão, graduando a pena. E não é só. Acrescem outras circunstâncias. Em primeiro lugar, trata-se de funcionário extranumerário ao qual é aplicável o disposto no art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.175, de 1943: depois, mesmo que de tal não se cogitasse e fôsse permissível entrar no merecimento do ato, não seria possível emprestar ao inciso III do art. 238 do Estatuto dos Funcionários a interpretação restritiva que deu, abrangendo sòmente os casos de "comportamento ou modo de viver" (moralmente considerado). Procedimento irregular e não sòmente o em desacôrdo com as regras da boa conduta moral, como o em desacôrdo com a lei, as regras regulamentares e a boa conduta funcional. Essa é a inteligência que deflui não só da letra, mas também do espírito da disposição invocada, com apoio, aliás, na praxe administrativa e jurisprudência dos tribunais.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos (Revisor) — Senhor Presidente. Nada tenho a acrescentar à parte descritiva do voto de V. Exa. Exata quanto aos fatos determinados da questão judiciária surgida. Quanto à decisão desta, estou inteiramente de acôrdo com o voto de V. Excia. Inteiramente de acôrdo, pelos próprios fundamentos do voto de V. Excia. e ainda pela circunstância invocada pelo ilustre advogado, da tribuna, a propósito da não extensão a extranumerários da exigência legal de inquérito administrativo, procedendo a demissão de funcionário estável. Compreende-se, intuitivamente, a razão do legislador. Sempre sustentei que o funcionário interino e o extranumerário não têm garantia alguma de estabilidade. Excepcionalmente, a Constituição de 1946 definiu a situação que todos conhecemos, em relação a funcionários interinos com mais de cinco anos de exercício em função de caráter permanente. Foi um prêmio, o reconhecimento de serviços úteis, mas que nem por isso teve sentido mais amplo, senão o da transitoriedade. Esta a razão por que o legislador invocado da tribuna pelo ilustre advogado libertou a Administração da observância do dispositivo do Estatuto referente a funcionários com caráter definitivo.

O autor nada tinha. Ademais — e foi referido também no voto de V. Excia. e pelo ilustre advogado, da tribuna — o contrôle jurisdicional sôbre os atos administrativos tem o limite no formalismo dêsses próprios atos. É pelo menos a minha doutrina; o exame do merecimento é da competência da autoridade que nomeia. Por tudo isso, também dou provimento à apelação para efeito de reformar a sentença e julgar improcedente a ação.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — Em processo administrativo regular, averigüou-se o suficiente para lavratura do ato impugnado. Tratava-se,

ao demais, de funcionário demissível ao nuto da Administração. Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negaram provimento ao recurso do Autor e deram provimento à apelação da ré — Estrada de Ferro Central do Brasil, para o efeito de, reformada a decisão de 1.ª instância, julgar improcedente a ação. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.