FUNCIONÁRIO PÚBLICO — SINDICÂNCIA — DIREITO DE DEFESA

— A pena disciplinar de suspensão não dispensa um procedimento administrativo, ainda que sumário, como se concebe a sindicância, para apuração da prática do ilícito, de sorte a, essencialmente, permitir a ampla defesa do servidor.

— Inexistindo sindicância específica, é nulo o ato punitivo.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

União Federal *versus* Franklin Ferreira de Carvalho
Apelação Cível nº 84.303 — Relator: Sr. Ministro
WILLIAM PATTERSON

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas.

Decide a Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, à unanimidade, negar provimento ao recurso, para confirmar a sentença, prejudicada a remessa necessária, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, em 11 de novembro de 1983 (data do julgamento). *Evandro Gueiros Leite*, presidente. *William Patterson*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro William Patterson. A pretensão do autor está resumida no seguinte trecho da sentença:

"Franklin Ferreira de Carvalho, brasileiro, casado, delegado de polícia federal, residente em Florianópolis, estado de Santa Catarina, por seu advogado, ajuizou a presente ação de procedimento ordinário contra a União, pedindo para decretar a nulidade do ato administrativo do Sr. Superintendente Regional do Departamento de Polícia Federal em Minas Gerais que indeferiu seu pedido para tornar sem efeito a pena de suspensão de cinco dias imposta ao autor, sem ser-lhe oferecida oportunidade de ampla defesa e reparação pelos prejuízos por ele sofridos em decorrência de punição, com juros e correção monetária, requerendo restituição de cinco dias de vencimento e vantagens; reposicionamento na classe com aumento de três referências, a partir de janeiro de 1978; remoção *ex-officio* de onde está lotado para onde foi em razão da punição, ou seja da SR/DPF/SC para a SR/DPF/MG e restituição do direito de licença-prêmio especial referente ao decênio de 30-7-70 a 30-8-80."

Assinala o autor uma série de circunstâncias a demonstrar a ilegalidade do ato, bem assim a ocorrência de prejuízos funcionais e patrimoniais.

A ré defende o seu ato alegando:

"1. a punição foi aplicada ao autor por este não concluir seus trabalhos e permanecer ociosamente em Alfenas, às expensas dos cofres públicos, tendo o ato sido precedido de breve sindicância;"

Diz, ainda, que a sanção disciplinar de suspensão por apenas cinco dias não deu sequer procedimento administrativo.

Setenciando, o Dr. Jacy Garcia Vieira, eminente Juiz Federal da 1.ª Vara-II, da Seção Judiciária do Distrito Federal, em longa e substanciosa sentença, assim decidiu:

"Julgo procedente a presente ação para decretar a nulidade do ato administrativo que puniu o autor com a suspensão de cinco dias (doc. de fls. 24), ficando sem efeito esta pena a ele aplicada. Condeno a União a restituir ao autor os cinco dias de vencimentos e vantagens dele descontados, com correção monetária e juros desde a data do indevido desconto, a reposicioná-lo na referência — NS-23, com os efeitos financeiros a partir de janeiro de 1978 e obedecidas as épocas das promoções por mérito que ele deixou de receber. Declaro sem efeito sua remoção para a SR do DPF de Santa Catarina e determino à União que providencie a sua volta imediatamente à SR do DPF de Minas Gerais. Fica, também restituído ao autor, o seu direito de licença-prêmio, concernente ao decênio de 30-7-70 a 30-7-80.

Condeno, finalmente, a ré nas custas antecipadas pelo autor e nos honorários de advogado de 20% sobre o valor dado à causa."

Inconformada, recorreu a União Federal, com as razões de fls. 286-292, em críticas ao v. decisório, assinalando que inexiste o vício apontado, tendo em vista a formalização de sindicância para apurar a falta.

Contra-razões às fls. 294-6.

Neste Tribunal, a douta Subprocuradoria-Geral da República, com apoio em acórdão da minha lavra, opinou pelo desprovimento do apelo (fls. 300-2).

É o relatório, dispensada a revisão, nos termos do art. 33, item IX, do Regimento Interno.

VOTO

O Sr. Ministro William Patterson: Em sua fundamentação diz o MM. Juiz *a quo*:

"O autor recebeu a Ordem de Missão nº 01/78, de 11 de janeiro de 1978, para instaurar IPL na Universidade de Alfenas, onde naquele ano, ocorreu fraude no vestibular (doc. de fls. 15). Por esta ordem foram fixados o dia e a hora do início e o dia e a hora do fim da missão. Esta teria de começar às 6 horas do dia 12 de janeiro de 1978 e terminar às 18 horas do dia 14 do mesmo mês e ano (doc. de fls. 15). No dia 12 de janeiro de 1978, de manhã, o autor se deslocou de Belo Horizonte para Alfenas, ali chegando no mesmo dia. Permaneceu naquela cidade do sul de Minas até o dia 16 do mesmo mês e ano, quando regressou à capital mineira. Sua volta a Belo Horizonte ocorreu dois dias após a data marcada para o encerramento de sua missão (doc. de fls. 15). Ainda assim foi punido, com a suspensão de cinco dias, sob o fundamento de que ele interrompeu, inexplicavelmente, os trabalhos do inquérito policial instaurado naquela localidade..." (doc. de fls. 24). Foi ele punido por Portaria sem número, de 25 de janeiro de 1978 e a punição começou a ser cumprida neste mesmo dia, antes mesmo da publicação do ato punitivo. Referida portaria dá como motivos para a punição, além da interrupção dos trabalhos, também os fatos de que o autor, ao dar as suas explicações sobre a interrupção dos trabalhos do inquérito, teria faltado com a verdade no exercício de suas funções, negligenciado no cumprimento de ordem legítima que lhe teria sido dada e trabalhado mal, intencionalmente ou por negligência. O autor foi punido sem nem mesmo ter sido ouvido sobre estes últimos fatos. A ele não foi dada a menor chance de defesa. A punição se baseou em informações sem nenhuma validade (docs. de fls. 38-40, 232-41). Não houve nem sequer o procedimento sumário. O autor não foi ouvido sobre todos os fatos que serviriam de base à portaria punitiva. Não se colheu nenhum depoimento, nem mesmo do motorista que acompanhou o autor na viagem à Alfenas. O "expediente" feito pela Polícia Federal, para punir o autor (docs. de fls. 222-51) não pode ser aceito nem mesmo como procedimento sumário e jamais poderia servir de suporte a uma pena tão grave e com tanta repercusão na vida particular e funcional do autor. Neste 'expediente' não foi assegurado, ao autor, o sagrado direito de ampla defesa, assegurado a todos, inclusive em procedimentos administrativos. É ele um princípio integrante de nosso ordenamento jurídico. Nossa Constituição, em seu art. 153, § 15, deixa bem claro que 'a lei assegurará aos acusados ampla defesa...'

O legislador constitucional não faz qualquer distinção entre acusado em processo crime ou em procedimentos administrativos. Ele assegura, a todos os acusados, em qualquer processo, o princípio da ampla defesa."

O tema posto em debate já o examinei ao proferir voto no MS nº 99.401-DF, oportunidade em que conclui pela necessidade de procedimento, ainda que sumário, onde se conceda ao funcionário o direito de defesa. Não proclamei a exigência do formalismo que reveste o processo administrativo, pois, para a sanção de tal natureza, é compreensível a sua dispensa. Minha intenção foi preservar o princípio da Lei Maior, em qualquer circunstância. De sorte a integrar as razões de decidir, no presente caso, faço juntar cópia do aludido voto (MS nº 99.401-DF).

Também estou convencido, como restou, igualmente, o ilustre sentenciante, que a sindicância acenada na defesa não representa o procedimento recomendado. A propósito, constatei que, na espécie, ocorreu fato semelhante ao analisado no MS nº 99.401-DF. A sindicância referida (fls. 225-51) é aquela pertinente à apuração de fraudes no vestibular da Faculdade de Farmácia e Odontologia de Alfenas-MG, para cuja investigação foi designado o suplicante. E, também como no outro caso, o relatório apresen-

tado pelo superintendente regional do DPF sugeriu a penalidade questionada (cl. fls. 250), e, sem outras providências complementares, onde fosse assegurado o direito de defesa, o autor foi suspenso.

Como visto, a hipótese identifica-se com a do MS nº 99.401-DF.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso, para confirmar a sentença de primeiro grau, prejudicada a remessa necessária.

VOTO

O Sr. Ministro William Patterson: Impróspera a preliminar suscitada pelo impetrado. Com efeito, não se cuida de examinar a motivação do ato impugnado. O que se cogita é de nulidade em razão da inobservância de formalidade essencial (falta de procedimento) e abuso de poder por negativa do direito de defesa. Fundada a impetração nesses dois pontos, ao Judiciário compete a análise da questão, conforme vem proclamando a jurisprudência pretoriana.

Consta dos autos que o impetrante, na qualidade de coordenador regional judiciário da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Estado do Paraná, foi designado (fls. 38) para apurar as ocorrências comunicadas pelo Dr. Milton Luiz Pereira, eminente Juiz Federal da 1.ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Paraná, nestes termos (fls. 39):

"Tendo a ré Lin Chang Shou Chin, declarado a este juízo, nos autos da Ação Penal nº 1.374, movida contra a mesma pela justiça pública federal que, entre as mercadorias apreendidas em seu poder, por ocasião da sua prisão em flagrante ocorrida no dia 22-3-81, foram também apreendidos '300 dólares de Taivan, 30 dólares americanos e 3.000 guaranis, inclusive algumas moedas', cujo montante não soube precisar, requisito de vossa senhoria, urgentes informações a respeito, tendo em vista o constante do termo de interrogatório e do auto de apreensão, anexados por cópias".

Cumprindo a missão, após proceder às diligências que entendeu cabíveis, Luiz Carlos Nobre dos Santos apresentou o seu relatório (fls. 71-7), onde concluía:

"Baseado nos indícios acima, concluímos pela não responsabilidade do APF Nelson de Freitas Barbosa Filho, porém, concluímos pela responsabilidade do DPF Ertes Corrêa Batista, como incurso nos itens XX, XXIX do art. 364, do Decreto nº 59.310, de 23 de setembro de 1966, em virtude do mesmo não ter encaminhado o material que lhe fora entregue, ou como é praxe, ter determinado a apreensão da caderneta de endereços, norma recomendável por tratar-se de documento encontrado em poder de pessoa autuada por crime de contrabando.

Deixou de solicitar os antecedentes funcionais da referida autoridade policial por estar a mesma, desde 9-2-81, lotada na Divisão de Polícia Federal em Santos-SP."

A sindicância seguiu a sua tramitação normal, sendo submetida à apreciação do coordenador central judiciário, o qual sugeriu além de punição ao sindicado Ertes Corrêa Batista uma suspensão ao sindicante. É o que se lê do despacho respectivo (lê fls. 81).

A peça referenciada na manifestação supra é representada pelo parecer de fls. 121-29, do Delegado Raimundo Nonato Cardoso, sobre a mesma sindicância presidida pelo impetrante, encerrado com essa sugestão:

"Face ao exposto sou de opinião que se proceda à oitiva do DPF — Luiz Carlos Nobre dos Santos — quando então deverá explicar porque procedeu investigação sobre os atos de apenas uma autoridade processante, em época defasada, prejudicando com esse comportamento, o bom esclarecimento dos fatos, após o que, deverá retornar a esta coordenação, para análise e decisão."

Acolhida a proposição, o Dr. Luiz Carlos Nobre dos Santos foi ouvido, conforme

"termo" de fls. 132-3. Logo após, voltou a emitir pronunciamento o Delegado Raimundo Cardoso (fls. 135-6), oportunidade em que opinou pela suspensão do impetrante. Aí a justificativa da penalidade. De nenhuma outra providência dão notícia os autos.

Na verdade não houve processo e nem sindicância, no sentido de se investigarem as faltas atribuídas ao suplicante. O procedimento sumário aludido nas informações nada mais é do que a própria sindicância por ele conduzida. De fato, sobre as suas possíveis infrações, inexistiu qualquer tipo de processo específico, ainda que sumário. De outra sorte, não se pode conferir a um interrogatório o valor de "defesa", para se sustentar cumprido o requisito da Lei Fundamental.

A jurisprudência e a doutrina trazidas à colação pelo impetrado proclamam a desnecessidade do "processo administrativo" para alicerçar decisão que aplica pena disciplinar de suspensão. Também o § 1º, do art. 395, do Decreto nº 59.310, de 1966, invocado nas informações, é restrito à hipótese.

Ninguém, todavia, sustenta ou pode sustentar, com convicção e suporte jurídico, a discricionariedade ampla do administrador, quando se cogita de "poder disciplinar". Um mínimo de cautela deve existir, ou através de sindicância ou até medida sumária, porém solene e formal, onde se possa preservar o princípio maior do "direito de defesa".

O Prof. Hely Lopes Meirelles, nos comentários citados às fls. 35, não descarta essa preocupação, como se pretende fazer crer. Muito pelo contrário, é incisivo ao proclamar a exigência de sindicância específica para a apuração de faltas menos graves. É o que se lê às fls. 468, do seu *Direito administrativo brasileiro:*

"Conforme a gravidade da infração a apurar e da pena a aplicar, a administração disporá do meio de responsabilização adequado, que vai do processo administrativo disciplinar até apuração sumária da falta, através de simples sindicância, ou mesmo pela verdade sabida".

E, mais adiante, assinala:

"... Em qualquer caso, porém, é necessário que se faculte ao processo ou ao sindicado, a possibilidade de ampla defesa.

Por ampla defesa deve-se entender a vista do processo ou da sindicância ao servidor acusado, com a faculdade de resposta e de produção de provas contrárias à acusação. Essa defesa poderá ser feita pessoalmente pelo funcionário ou por advogado regularmente constituído, sem que os autos saiam da repartição em que tramitam. Não se exigem, para a punição disciplinar, os rigores do processo criminal, nem do contraditório da ação penal, mas é necessário que se conceda ao acusado oportunidade de ilidir a acusação."

Ao tratar da análise dos "meios sumários", especialmente a "sindicância", não afastou o consagrado princípio, prestigiando-o nessas expressões:

"Entretanto, a sindicância tem sido desvirtuada e promovida como instrumento de punição de pequenas faltas de servidores, caso em que deverá haver oportunidade de defesa para validade da sanção aplicada".

Egberto Maia Luz, em sua obra *Direito administrativo disciplinar,* na página 125, repele as ações do Estado, nesse campo, sem a observação das regras de conduta recomendadas pela melhor doutrina. Diz a propósito:

"A sindicância deve observar o rito processual, mantido pelo processo disciplinar, podendo apenas, diminuir-lhe os prazos e, também, alguns termos não-essenciais.

A sindicância, embora não comportando o contraditório, poderá, mediante lavratura de termo de vista, com prazo certo, dar ao indiciado oportunidade para indicar provas, cuja produção deve ficar a critério da autoridade sindicante.

Nota-se que estamos referindo-nos às provas e não às alegações de defesa.

A autoridade sindicante, depois de cumpridas as formalidades processuais pertinentes, deverá encerrar a peça com o relatório circunstanciado..."

E, logo após, advertindo que o procedimento disciplinar administrativo é representado, tão-somente, pelos dois meios consagrados — o processo e a sindicância, assinala:

"A chamada apuração sumária não pode existir diante da realidade formal adjetiva que admite, com perfeito resguardo dos interesses do Estado e do direito de defesa, só as duas modalidades até aqui enfocadas."

Igual concepção vamos buscar na literatura jurídica estrangeira, consoante se extrai das lições de consagrados mestres do direito administrativo (cf. Marienhoff, Miguel S. In: *Tratado de derecho administrativo*. t. 3-B, p. 429. Jéze, Gaston. In: *Princípios generales del derecho administrativo*. v. 3, p. 102; Basavilbaso, Benjamin Villegas. In *Derecho administrativo*. v. 3, p. 537; Bielsa, Rafael. In: *Derecho administrativo*. v. 2, p. 210-2).

No caso dos autos, nenhuma formalidade foi seguida. A base processual do ato punitivo transcendeu até mesmo a pobreza do rito sumário. As explicações acerca do atendimento às solenidades não convencem, *data venia*.

A sindicância referenciada nas informações é aquela em que o própria impetrante era o sindicante, apurando falta de outros servidores. O direito de defesa, segundo depreende-se da mesma peça, foi atendido pelo interrogatório. Evidentemente, não posso concordar com a argumentação. Inexistiu, a meu juízo, qualquer procedimento sumário, nem foi assegurado o direito de defesa.

A seguir as linhas mestras do arrazoado do DPF, ter-se-ia, forçosamente, de admitir que ao caso caberia não uma simples sindicância, mas o próprio processo disciplinar, porquanto diz o citado órgão, às fls. 33, que a infração praticada pelo servidor é classificada como de natureza grave (parágrafo único, do art. 373, do Decreto nº 59.310-66).

Para mim basta o convencimento da inexistência do resguardo ao postulado superior do "direito de defesa", para conceber maculado o ato administrativo. Ninguém pode ser punido sem que antes tenha oferecido suas razões, tenha justificado seu procedimento, tenha dado a sua versão sobre os fatos. O princípio é tão relevante que cabe, agora, recordar essa notável passagem de Vieira, no Sermão da Primeira Dominga do Advento, onde fala acerca do juízo final. Ao discorrer sobre a condenação de Cristo a uma árvore, porque esta não dispunha de frutos, para saciar a sua fome, depois de longa caminhada, vindo de Betânia para Jerusalém, diz, citando o evangelista São Marcos, que esta sentença foi resposta que o Senhor deu à árvore. E conclui, a seguir:

"Se a sentença de Cristo foi resposta que deu à árvore, sinal é que a ouviu primeiro, e ela alegou de sua justiça. Reparem aqui os juízes, ou condenadores, que nem a um tronco irracional e insensível condena Deus sem ouvir."

Ante o exposto, concedo a segurança, para o fim de declarar nulo o ato de suspensão do impetrante, restituindo-lhes as importâncias descontadas de seus vencimentos, acrescidas de juros e correção monetária. Excluo as parcelas de custas (reembolso), por inexistentes estas, bem assim os honorários advocatícios, incabíveis na espécie. Não vejo razões para compelir a autoridade coatora a publicar, na íntegra, esta decisão, conforme requerido.

EXTRATO DA ATA

AC nº 84.303-DF (4427793) — Rel.: Min. William Patterson. Remet. *ex-of.*: Juí-

zo Federal da 1.ª Vara-DF. Apte.: União Federal. Ado.: Franklin Ferreira de Carvalho. Adv.: Dr. Esly Schettini Pereira.

Decisão: Segunda Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, para confirmar a sentença, prejudicada a remessa necessária (em 11.11.83 — 2.ª Turma).

Os Srs. Ministros José Cândido e Costa Lima votaram com o sr. ministro relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Evandro Gueiros Leite.