FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DEMISSÃO FUNDADA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO JÁ ENCERRADO

— O funcionário, liberto de acusação em processo encerrado, não pode sofrer demissão sem nova audiência e sem novo processo.

— As decisões em processos administrativos não têm os efeitos da coisa julgada, mas a assertiva autoriza apenas a instauração de novos processos e não a sucessão de novas decisões no mesmo processo, sem que se assegure ao acusado a mesma liberdade de defesa, que é consectário indeclinável das garantias constitucionais mais solenes.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fazenda do Estado de São Paulo *versus* Afrânio do Amaral
Recurso Extraordinário n.º 8.598 — Relator: Sr. Ministro
LAUDO DE CAMARGO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 8.598, de São Paulo, em que são: recorrente, a Fazenda do Estado, e

---

COMENTÁRIO

EFEITOS DAS DECISÕES PROFERIDAS EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Aí temos dois julgados de bom quilate. Dois julgados e várias teses explanadas. Dois julgados, ou duas decisões, alheios a preocupações literárias, vazados em linguagem simples, suave, correntia, escorreita. Síntese, *quantum satis,* regular disposição de argumentos, quase sistemática, e defesa de princípios de ordem jurídica. Estas as credenciais de ambos.

O segundo dêles — acórdão do Tribunal de Apelação de São Paulo — foi claro, explícito, formal, categórico. Por isto, entretanto, não fazem jus a elogios os eminentes membros daquêle areópago. Era natural que assim procedessem, cedendo a imperativos funcionais. Cumpria-lhes fixar, elucidando, os diversos aspectos do caso *sub judice* que, em grau de recurso, lhes fôra ter às mãos. Impunha-se-lhes, por dever de função, o exame da espécie principal e das que lhe fôssem conexas, dependentes, correlativas. Corria-lhes a obrigação atributiva, indeclinável, portanto, de, a respeito, emitir seu juízo e de lhes dar a respectiva solução. E fizeram-no bem.

recorrido, o Dr. Afrânio do Amaral, acorda o Supremo Tribunal Federal em não conhecer do recurso, nos têrmos das notas juntas, pagas pela recorrente as custas.

Rio de Janeiro, 2 de outubro de 1944. — *Laudo de Camargo*, Presidente e Relator do acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — O Dr. Afrânio do Amaral exercia o cargo de Diretor do Instituto de Butantã, na capital de São Paulo, quando, em 1936, teve contra si um processo administrativo, para apuração de faltas que, dizia-se, havia praticado.

Concluído o processo, e por despacho do Dr. Secretário de Educação, ficou mantido naquele cargo.

Posteriormente, entretanto, foi demitido pelo Interventor Dr. Ademar de Barros.

O primeiro — acórdão do Supremo Tribunal Federal — não tomou conhecimento do recurso extraordinário, então interposto, daqueloutro julgado, pela Fazenda do Estado.

Aqui, um parêntese, um ligeiro reparo. Enquanto a ementa do acórdão daquêle Tribunal corresponde, com justeza, às suas partes expositiva e decisória, a do Supremo (ementa oficial: *Diário da Justiça* de 6-1-45) ultrapassa, em parte, os limites da conclusão, aliás unânime, a que chegaram os seus egrégios juízes. Não é isto, porém, que interessa ao comentário. Permitimo-nos, apenas, registrar a ocorrência, com o objetivo de provocar a atenção dos encarregados dêsse serviço que, em tais têrmos feito, não oferecerá segurança, no terreno da indicação do julgado, da sua referência, ou citação, quando necessária.

Outros são os aspectos, de real importância e dignos de atenção, fixados, apropriadamente, no acórdão do Tribunal de Apelação de São Paulo, e, eventual e preventivamente, por dois dos seus Ministros, na decisão do Supremo Tribunal Federal. Emergem, realmente, de um e outro julgamento várias teses, que estão a exigir, senão tôdas, algumas delas, maior amplitude de divulgação. Revelam, não há dúvida, verdades muito sabidas, vulgares, triviais, comuns, corriqueiras nos debates e anais judiciários, mas, não raro, conculcadas pela Administração, em prejuízo de ingênuos titulares de direitos ou, pelo menos, de acomodados, ou seja, dos negligentes na defesa do que lhes integra a personalidade.

Estabelecem as duas respeitáveis decisões:

a) que "o Chefe de um govêrno não faz parte dos quadros do funcionalismo, não está sujeito a hierarquia nem a disciplina funcionais, pois na chefia dos serviços públicos, que superintende

Sentindo-se, então, injustamente demitido, propôs, em 1941, contra a Fazenda do Estado, incluindo como litisconsorte o Dr. Ademar, uma ação, para anular o ato de demissão e haver a reparação devida, com a sua reintegração e as correspondentes vantagens pecuniárias.

O Juiz, pela sentença de fls. 371, julgou procedente a ação, mas só contra a Fazenda do Estado.

Apelando esta e o autor, foi a sentença confirmada pelo acórdão de fls. 491, declarado a fls. 500.

Interpôs, então, a Fazenda, recurso extraordinário e o de revista.

Indeferida esta (fls. 592), processado foi aquêle, mediante audiência do Sr. Dr. Procurador Geral, que assim se manifestou:

"As alegações da Fazenda recorrente (fls. 502, 518 e fls. 594 e segs.) convencem de que o recurso é cabível e merece provimento.

Neste sentido, é o nosso parecer.

Distrito Federal, 29 de agôsto de 1944. — *Luiz Gallotti*, Procurador da República.

De acôrdo. — *Gabriel de Resende Passos*".

Com êste relatório, passo os autos à revisão.

---

através dos órgãos auxiliares da administração, é o representante ativo de um Poder Constitucional e não um funcionário";

b) que "as decisões em processos administrativos não têm os efeitos da coisa julgada";

c) que êste entendimento, ou assêrto, "autoriza apenas a instauração de novos processos e não a sucessão de novas decisões no mesmo processo";

d) que, em inquérito administrativo encerrado, "sem recurso regularmente processado", nova decisão não poderá ser proferida, "sem grave ofensa ao princípio da estabilidade das decisões daquêle caráter"; e

e) que, nestes têrmos, outra decisão sòmente poderá ser proferida mediante novo inquérito administrativo, em "que se assegure ao acusado a mesma liberdade de defesa, que é consectário indeclinável das garantias constitucionais mais solenes".

Certo é que "chefe de govêrno" não é funcionário público, pròpriamente dito, "na técnica do direito administrativo". Por isso mesmo, é igualmente certo que o art. 158 da Constituição[1] lhe não é aplicável. E, com êsse enunciado, a decisão do Tribunal de Apelação de São Paulo focaliza velho princípio, velho e pacífico, qual seja o da diferença existente entre funções administrativas e funções políticas. Aquelas definem e caracterizam os trabalhos atribuídos aos servidores do Estado, entre os quais estão os funcionários e os extranumerários; estas individualizam as atividades dos representantes do poder público, federais ou estaduais. É, tam-

1 Os funcionários públicos são responsáveis solidàriamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Relator) — O acórdão de fls. 500 bem explicou o fato de ter sido prejudicado o agravo no auto de processo.

Se foi interposto para produção de provas e se estas não eram de ser produzidas, segundo a tese do julgado, que deixou de apreciar as produzidas, teria de ficar, como ficou, prejudicado.

Quanto ao recurso extraordinário, não encontro fundamento para a sua legitimação.

O acórdão recorrido assim se expressou: "as acusações contra o autor tinham sido estudadas e resolvidas em inquérito administrativo, por autoridade governamental competente, que determinou a volta do autor ao seu cargo.

Conseqüentemente, êsse inquérito estava encerrado e nêle, sem recurso regularmente processado, nova decisão não poderia ser proferida, sem grave ofensa ao princípio da estabilidade das decisões de qualquer espécie.

Certo é que as decisões em processos administrativos não têm os efeitos da coisa julgada, mas a assertiva autoriza apenas a instauração de novos processos e não a sucessão de novas decisões no mesmo processo, sem que se assegure ao acusado a mesma liberdade de defesa, que é consectário indeclinável das garantias constitucionais mais solenes".

Foi isto que se decidiu.

---

bém, certo que, "representante ativo de um Poder Constitucional", o chefe de govêrno "não está sujeito a hierarquia nem a disciplina funcionais". Isso, entretanto, e ao que parece, não é bastante para considerá-lo isento de responsabilidade por seus atos. De fato, o regime não o proclama irresponsável. A verdade é que, como Interventor, seus atos lesivos de direitos de terceiros poderão não obrigar a União, mas, necessàriamente, vincularão o Estado. E esta assertiva é tanto mais irrecusável, quanto é real que a jurisprudência já firmou "o princípio de que a origem da investidura na governança dos Estados não modificava a natureza estadual da função nem desviava a responsabilidade dos atos praticados pelos Governos estaduais para a União". É o próprio acórdão do Tribunal de Apelação de São Paulo que o reafirma. Não assistirá direito à Fazenda do Estado a ressarcimento de prejuízos, mediante ação regressiva?

A legislação vigente, em geral, como a anterior, quer no âmbito federal, quer no estadual, reconheceu ao cidadão e ao funcionário o direito de requerer o que julgasse conveniente aos seus interêsses, representar contra atos ilegais, pedir reconsideração e recorrer de despacho, ou decisão do poder público. A garantia dêsse direito nasceu com o regime constitucional, expressa em norma específica, que a Constituição de 1937, em síntese, reproduziu.[2] Assegurando-o, admitiram, sempre, as leis, a revogação do ato

2 Art. 122, 7. A Constituição assegura aos brasileiros: "o direito de representação ou petição perante as autoridades, em defesa de direitos...".

E não vejo em que tenha o acórdão ofendido qualquer preceito de lei federal.

Não deu o caráter de caso julgado às resoluções administrativas.

Fêz sentir sòmente que o funcionário, liberto de acusação, em processo encerrado, não poderia sofrer demissão sem nova audiência e em novo procedimento.

E o próprio Decreto n.º 24.848, de 1931, a merecer aplicação à espécie, não levaria a conclusão outra, uma vez que estabelece o encerramento do feito, na falta de recurso.

E o que houve foi sòmente um pedido de reconsideração, por parte dos funcionários prejudicados.

Relativamente ao acórdão dito divergente e inserto na *Revista de Direito*, 79-160, bem de ver é que resolveu hipótese diversa da dos autos, tanto mais que, para casos como o dos autos, há preceito de lei, sôbre a exigência de processo administrativo para a demissão, não sendo lícito substituí-lo por meio diferente, ou seja por elementos probatórios com produção na causa.

Não conheço, assim, do recurso.

Mas, a conhecer, nego-lhe provimento.

---

administrativo pela autoridade que o expedir, ou pela de hierarquia superior. Ali se define o pedido de reconsideração, aqui, o uso do recurso.

Qualquer, porém, que seja a hipótese, está condicionada a exigências e formalidades indispensáveis à boa ordem e melhor distribuição de justiça, genèricamente falando. Pedidos de reconsideração e recursos subordinou-os, e subordina-os, a lei, a prazos dentro dos quais devem ser usados, visando, já se vê, à estabilidade das decisões administrativas. Diverso, realmente, não pode ter sido, e não é, o sentido das normas reguladoras do assunto; outro não foi o alcance dos dispositivos que regem a espécie. Isto porque, falhando êsse elemento constitutivo do respeito que deve merecer o ato da Administração, desaparecerá, de todo, a confiança entre governantes e governados, administradores e administrados, garantia máxima da boa marcha dos públicos negócios.

Como se vê, doutrina FRANCISCO CAMPOS: "Em princípio, os atos administrativos, particularmente aquêles de que resulta uma situação individual, não podem ser revogados pela própria administração",[3] *sponte sua*, acrescentamos.

Poderá fazê-lo, à vista de reclamação baseada em argumentos e provas que a convençam.

Poderá, se o ato fôr evidentemente nulo, como entendia PEDRO LESSA: "Não há disposição de lei nem princípio de direito que vede à administração a reforma ou cassação dos seus atos ilegais, visto como de atos tais nenhum direito pode emanar para as pessoas em benefício das quais foi realizado o ato ilegal".[4]

3 Direitc Administrativo, 1943, ed. *Rev. Forense*, págs. 60.

4 *Apud* A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, *D.O.* de 24-1-45, págs. 23.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Proclamando a ilegalidade da demissão do autor, ora recorrido, decidiu a justiça local que, por ter sido encerrado e julgado, em 1936, por autoridade administrativa competente, o processo regular, contra a interposição de qualquer recurso, a exoneração dêsse funcionário, em 1938, sòmente poderia ser feita mediante outro inquérito administrativo, onde se lhe assegurasse a mesma liberdade de defesa. Não era lícito repetir o julgamento de caso resolvido, vale dizer, submeter o mesmo processo a outro julgamento.

O aresto impugnado não atentou contra os dispositivos legais invocados pela recorrente, devendo-se salientar a nenhuma aplicação, à especie, do parágrafo único do art. 1.º do Decreto n.º 28.848, de 23 de dezembro de 1931, pois não diz respeito à decisão proferida contra a Fazenda Pública o pronunciamento do Secretário de Educação considerando improcedente a denúncia oferecida contra o Diretor do Instituto de Butantã.

E, quanto a um acórdão desta Suprema Côrte, do qual teria divergido o recorrido, também não merece acolhida a referência, por isso que, na hipótese *sub-judice*, o inquérito administrativo é exigência indispensável.

Diante do exposto, preliminarmente, não conheço do recurso, a que, *de meritis*, negaria provimento.

Daí, porém, não há concluir que se lhe reconhece a faculdade de, no mesmo processo, proferir sucessivas decisões de caráter final, revocatórias umas das outras.

E não há concluir dêsse modo, porque a prevalência de uma tal faculdade, repetimos com o professor FRANCISCO CAMPOS, "acabaria por prejudicar a eficiência dos seus próprios atos, uma vez que se lhes não atribuiria o caráter de definitivos ou conclusivos, podendo sôbre êles reabrir-se, a qualquer momento, a questão da sua validade, o que acabaria por comprometer a estabilidade e, por conseguinte, a própria autoridade da administração..."[5]

Em tese, portanto, é inadmissível possa a administração, ela própria, rever seus atos, e, notadamente, por iniciativa sua, independentemente de reclamação, ou por via de recurso, do interessado.

E tal enunciado crescerá de vulto e de valor, tornando-se, mesmo, axiomático, se a decisão em aprêço resulta de prévio processo que lhe serviu de fundamento.

De fato, decisão, ou ato administrativo, desta natureza, que a julgamento equivale encerra o respectivo processo. Definindo as responsabilidades porventura existentes, cria, restaurando, ou mantém, o referido ato, uma situação que a própria lei apóia e sufraga. O interessado, ou acusado, encontra aí, na lei que lhe dita normas de conduta ou de ação, e o pune, se as infringe, a mesma proteção e garantia igual anteriores.

5 *Op. cit.*, págs. 62.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, conheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Sr. Presidente, não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não conheceram do recurso, contra o voto do Exmo. Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

Não tomou parte no julgamento o Exmo. Sr. Ministro Castro Nunes, que não compareceu à sessão, por motivo justificado.

Isto, por si só, não quer dizer que a decisão administrativa tenha efeito de coisa julgada, o que sòmente se admite quando circunstâncias possam ocorrer que lhe comuniquem êste caráter.

Na verdade, professa, e com muito acêrto, o eminente professor FRANCISCO CAMPOS: "o ato administrativo se resume em uma individuação da norma, a decisão do poder administrativo é assimilável à decisão do Poder Judiciário, adquirindo, assim, a fôrça de ligar a administração ao seu próprio ato, o qual, em relação a ela, constitui uma *res judicata*".[6]

Negar autoridade de coisa julgada à decisão administrativa importa, em última análise, como diz o Tribunal de Apelação de São Paulo, em afirmar que não é lícita a sucessão de novas decisões num mesmo processo.

Legitimar-se-á a instauração de novo inquérito, ou procedimento, em que, observados os trâmites legais e todos os têrmos essenciais, outra decisão se profira, de acôrdo, já se vê, com as novas provas constantes dos autos.

É que o ato, cuja realização pressupõe, ou subentende, necessàriamente, a preexistência de prévias fórmulas, cumpridas estas, válidos serão o conjunto dessas ditas fórmulas e a referida decisão.

Êsse entendimento encontra base no acórdão do Supremo Tribunal Federal de 8-6-1923, proferido na apelação cível n.º 4.221, que assim decidiu:

"Uma vez arquivado o processo administrativo e reintegrado o funcionário nas suas funções, não pode o mesmo processo servir de causa à sua demissão".[7]

E cumpre notar que o caso então julgado não era perfeitamente igual ao apreciado pelo Tribunal paulista.

---

6 *Op. cit.*, págs 60.

7 *Arquivo Judiciário*, v. 7, págs. 392.