



NOTA JURÍDICA: 14/2016

DESTINO: Adriana Araújo Ramos - Diretora Geral do Instituto Estadual de Florestas - IEF.

DATA: 1º de fevereiro de 2016.

EMENTA: SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA INVESTIGATÓRIA PORTARIA IEF N.º 12/2015 – DANO CAUSADO AO VEÍCULO OFICIAL TOYOTA HILUX CD 4X2 PLACA HJE-9239 – RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - INTERPOSIÇÃO DE RECURSO – ANÁLISE - MANUTENÇÃO DA DECISÃO PELAS SUAS PRÓPRIAS RAZÕES.



NOTA JURÍDICA

I – Relatório

Trata o expediente de Sindicância Administrativa Investigatória instaurada pela Portaria n.º 12/2015 que objetiva apurar eventuais responsabilidades funcionais causadas por sinistro com o veículo oficial Toyota Hilux CD 4x2, Placa HJE-9239, ocorrido no dia 15/05/2014. Na oportunidade, o veículo era conduzido pelo Sr. Washington Lemos Ramos.

Ao final do apurado, a Comissão Sindicante sugeriu o arquivamento dos autos por falta de objetivo a se perseguir na esfera disciplinar, sem prejuízo do ressarcimento dos danos ao erário, e o encaminhamento dos autos à autoridade competente para a instauração de Tomadas de Conta Especial, conforme determina o art. 2º, inciso III da Instrução Normativa 03/2013.

Tal sugestão foi acatada pela Chefe de Gabinete do IEF, conforme o Ato DG n.º 49/2015, publicado no Diário Oficial de Minas Gerais no dia 10/11/2015 (pg. 109).

Adriana
Ramos
Arquivados
ATT.
04. 02. 16 BH
17/02/16
Arquiva



ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas

Notificado, o Sr. Washington Lemos Ramos apresentou razões recursais (fls. 121/131).

Após, os autos vieram a esta Procuradoria para análise, conforme MEMO.GAB/IEF/SISEMA n.º 23/2016.

É o relatório.

II – Fundamentação

Inicialmente, cumpre ressaltar que a análise desta Assessoria se restringe aos aspectos jurídicos dos documentos submetidos à apreciação, não adentrando, portanto, no mérito do ato administrativo, isto é, nos critérios de conveniência e oportunidade levados em consideração pelo Administrador Público para a sua edição.

Limitamos ao exame da legalidade formal alicerçada em manifestações e documentos exarados por agentes públicos que nos foram trazidos, e que se presumem verdadeiros.

Por derradeiro, cumpre explicitar que a presente manifestação toma por base exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, na documentação coligida. Destarte, à luz do art. 131 da Constituição Federal e do art. 1º da Lei Complementar Estadual 83 de 2005, Leis Complementares Estaduais 75/2004 e 81/2004, incumbe a este órgão de execução da Advocacia Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no mérito dos atos nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Irresignado com o Ato DG n.º 49/2015, publicado no Diário Oficial de Minas Gerais no dia 10/11/2015 (pg. 109), o Sr. Washington Lemos Ramos apresentou razões recursais (fls. 121/131).

Assim, inicia-se à análise do recurso apresentado.



1. Pressupostos recursais

O cabimento do recurso administrativo sujeita-se a determinados pressupostos, sob pena de não ser conhecido.

1.1 Pressupostos subjetivos

No que tange aos pressupostos subjetivos, verifica-se que estão presentes no recurso ora analisado, senão vejamos:

Acerca da **legitimidade**, o recurso foi interposto pelo próprio Sr. Washington Lemos Ramos, servidor cuja conduta foi objeto de análise Sindicância Administrativa Investigatória instaurada pela Portaria n.º 12/2015.

Ademais, acerca da necessidade de advogado nos processos administrativos, o Supremo Tribunal Federal editou a súmula vinculante n.º 05, esclarecendo que a sua falta não implica nulidade ao processo, constituindo apenas uma opção, uma faculdade a contratação do profissional:

Súmula Vinculante n.º 5: A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a constituição.

Assim, presente a legitimidade do ora Recorrente.



ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas

O **interesse recursal**, conforme nos ensina Marçal Justen Filho¹, “deriva do cotejo entre a decisão administrativa e a situação do recorrente. A decisão deverá ser lesiva aos interesses do particular, acarretando sua agravação”.

Da leitura do Ato-DG n.º 49/2015, verifica-se que, apesar do arquivamento dos autos por falta de objeto, o servidor foi condenado ao ressarcimento ao erário.

Portanto, conclui-se que a decisão no PAD agravou, piorou a situação do ora Recorrente com a necessidade de ressarcimento ao erário, pelo que se vislumbra seu interesse em recorrer da decisão.

1.2 Pressupostos objetivos

No que se refere aos pressupostos objetivos, é imprescindível a existência de um ato administrativo decisório e, quanto ao recurso interposto, ele deverá apresentar tempestividade, forma escrita, fundamentação e pedido de nova decisão.

Quanto à existência de um ato administrativo decisório, constata-se a que o Ato DG n.º 49/2015, acatou as conclusões da Comissão Sindicante, decisão essa publicada no Diário Oficial de Minas Gerais no dia 10/11/15, conforme atestado em fl. 109.

Quanto à **tempestividade**, o Memo. GAB/IEF/SISEMA n. 23/16 atesta a tempestividade do recurso apresentado às fls. 121/131.

O **recurso deve ser interposto de forma escrita**, o que foi prontamente obedecido pelo Recorrente.

¹ Justen Filho, MARÇAL. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 1056.



Quanto à **fundamentação**, denota-se que o ora Recorrente apontou em suas razões recursais as divergências da decisão recorrida e fundamentou sua insatisfação.

Quanto ao **pedido de nova decisão**, o Recorrente indicou o fim por ele pleiteado, qual seja, acolhida a sua justificativa ou a declaração de nulidade do processo.

Presentes os pressupostos recursais, passa-se à análise jurídica das razões do recurso interposto.

2. Análise das razões do recurso

Inicialmente, o ora Recorrente alega que houve violação à norma que proíbe a instituição de juízo ou tribunal de exceção, à medida que a comissão sindicante deveria ter sido instituída previamente à ocorrência do fato.

Nenhuma razão assiste ao Recorrente.

É certo que a Carta Magna de 1988 veda a instituição de tribunal ou juízo de exceção. Estes podem ser conceituados como tribunais ou juízos formados temporariamente para julgar um caso (ou alguns casos) específico após o delito ter sido cometido. A sua instituição viola não apenas o princípio do juiz natural, como também a necessária neutralidade da jurisdição, isso pois a vedação é um dos alicerces da consolidação do Estado Democrático de Direito e instrumento garantidor da efetividade do devido processo legal.

Todavia, o caso dos autos em nada se assemelha a um juízo ou tribunal de exceção.

Nos processos realizados pela Administração Pública, denominados de processos administrativos, que visam preservar a ordem no serviço público e garantir aos servidores públicos um instrumento equânime, o princípio tem como finalidade primordial garantir às partes envolvidas a imparcialidade e a independência do juízo no processamento do feito.



ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas

A Lei Estadual n.º 869/1952, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais, leciona a partir do seu art. 218 acerca da apuração de irregularidades. O próprio art. 218 leciona acerca do poder-dever da autoridade pública de apurar possíveis irregularidades quando da consecução do serviço público:

Art. 218 - A autoridade que tiver ciência ou notícia da ocorrência de irregularidades no serviço público é obrigado a promover-lhe a apuração imediata por meio de sumários, inquérito ou processo administrativo.

Noticiada possível irregularidade, será instaurado processo administrativo para a apuração.

Nesta toada, a lei n.º 869/1952 leciona a respeito das fases do processo administrativo, dispondo inclusive da formação da comissão que irá conduzir todo o processo administrativo, comissão processante essa composta de agentes públicos imparciais, independentes, retos e morais, com competência previamente fixada em lei, *in verbis*:

Art. 221 - O processo administrativo será realizado por uma comissão, designada pela autoridade que houver determinado a sua instauração e composta de três funcionários estáveis.

§ 1º - A autoridade indicará, no ato da designação, um dos funcionários para dirigir, como presidente, os trabalhos da comissão.

§ 2º - O presidente designará um dos outros componentes da comissão para secretariá-la.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



Assim, no âmbito da administração pública do Estado de Minas Gerais, a apuração de irregularidades através de processo administrativo se inicia com a formação de uma comissão formada por três servidores estáveis.

Não há em tela a formação de um juízo de exceção, mas sim a expressa disposição legal de designação de três servidores públicos para conduzir e apurar fatos após a sua ocorrência, à medida que não é logicamente possível a designação de tal comissão antes mesmo da notícia de irregularidade; a saber, a administração pública somente terá o dever de apuração (e consequente constituição de comissão) se, e somente se, houver fato a ser apurado.

Assim, atendida a estrita previsão legal, o devido processo legal lá contido e a imparcialidade da comissão sindicante, e portanto não configurado o juízo ou tribunal de exceção, impossível acatar as razões do ora Recorrente.

O Recorrente alega que não restou caracterizada a sua culpa, à medida que os autos nada provam acerca de sua negligência e imprudência.

Diferenciando os institutos, na negligência alguém deixa de tomar uma atitude ou apresentar conduta que era esperada para a situação; age com descuido, indiferença ou desatenção, não tomando as devidas precauções.

Já na imprudência, há uma ação precipitada e sem cautela. A pessoa não deixa de fazer algo; não é uma conduta omissiva como a negligência. Na imprudência, ela age, mas toma uma atitude diversa da esperada.

A Lei Federal n.º 9.503/1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, leciona em seu art. 28:

Art. 28. O condutor deverá, a todo momento, ter domínio de seu veículo, dirigindo-o com atenção e cuidados indispensáveis à segurança do trânsito.



ESTADO DE MINAS GERAIS
Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas

Ademais, continua referida legislação, ao tratar das infrações ao Código de Trânsito:

Art. 220. Deixar de reduzir a velocidade do veículo de forma compatível com a segurança do trânsito: (...)

V - nas vias rurais cuja faixa de domínio não esteja cercada; (...)

X - quando o pavimento se apresentar escorregadio, defeituoso ou avariado;

XI - à aproximação de animais na pista; (...)

Se determinada pessoa não conduz o veículo com a atenção e cuidado indispensáveis à boa condução, inclusive redobrando a cautela em vias rurais, em pavimentos escorregadios e com a possibilidade de cruzamento de animais na pista, vislumbra-se caracterizada a culpa em suas modalidades negligência e imprudência.

Apesar do Recorrente afirmar que não houve motivação e nem fundamentação quando da caracterização de negligência e imprudência em sua conduta no acidente, o Relatório da Comissão de Sindicância Administrativa demonstra de forma incontestada e expressa que “ há indícios que o funcionário público Sr. Washington Lemos Ramos é responsável pelo acidente, o condutor deveria ter conduzido o veículo de forma mais prudente, pois estava dirigindo numa estrada dotada de terreno revestido com cascalho solto”, fls. 98.

Ademais, a partir da confissão do ora Recorrente de ter perdido o controle da direção, do laudo pericial e do estado das avarias do carro, concluiu a Comissão Sindicante que “um veículo em baixa velocidade não apresentaria tantas avarias” (fls. 98).

Assim, resta incontestada a motivação e a fundamentação que caracterizaram a imprudência e negligência na conduta do servidor.

Acerca da alegação de caso fortuito e força maior pelo ora Recorrente, imprescindível a caracterização dos institutos.



Ambos são fatos ou eventos imprevisíveis ou de difícil previsão, que não podem ser evitados mas, ao causar dano, não geram responsabilidade de indenização à medida que são excludentes de culpabilidade.

Muitos doutrinadores tratam os institutos como se fossem sinônimos, havendo muita divergência a respeito do tema. O Código Civil de 2002, inclusive, não faz distinção entre os termos, conforme preceitua o art. 393:

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir

Já para parte da doutrina que distingue os institutos, caso fortuito é o evento que não se pode prever e que não podemos evitar; já os casos de força maior seriam os fenômenos da natureza que podem até ser previstos, mas da mesma maneira não podem ser impedidos, como tempestades, furacões, raios, etc...

Seja qual for a posição adotada, é de se concluir que as circunstâncias em que ocorreu o sinistro em nada se aproximam do caso fortuito e da força maior.

A saber, a estrada pavimentada de cascalho é situação gravosa por si só, que desde o primeiro contato já requer atenção e cuidado do motorista que lá trafega, pelo que a sua presença não pode ser considerada um ato imprevisível, inevitável e nem agravante, à medida que é situação perfeitamente visível e previsível.

Quanto à presença de animais na pista, estando o ora Recorrente dirigindo estrada rural, interiorana, é mais do que plausível e previsível que diversos animais cruzem a pista, pelo que conduzir veículo automotor em tais vias requer, *ad initio*, redobrada atenção.



ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas

Desse modo, não é possível a aplicação dos institutos da força maior e caso fortuito ao caso em tela, pelo que persiste a responsabilidade do ora Recorrente de ressarcimento ao erário.

O ora Recorrente alega que não pode a administração pública executar ato material, uma vez que o atributo da autoexecutoriedade sofre limitações.

Todavia, no caso em tela, o ato administrativo praticado pela administração pública não tem a característica da autoexecutoriedade, como se passará a expor.

A autoexecutoriedade é o atributo que faz com que alguns atos administrativos possam ser executados sem a necessidade de uma ordem judicial prévia, inclusive mediante o uso da força, se necessária.

No caso dos autos, aplicada a penalidade de ressarcimento ao erário, a Comissão Sindicante sugeriu que o servidor fosse notificado para o pagamento espontâneo, antes de serem tomadas as medidas cabíveis, tudo em consonância com o art. 44 do Decreto Estadual 44.710/2008, que dispõe sobre a administração da frota de veículos pertencente à administração pública direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes que recebem recursos do Tesouro Estadual, *in verbis*:

Art. 44. No caso de descumprimento do disposto neste Decreto, ou de denúncia, a autoridade responsável pelo transporte, promoverá, obrigatoriamente, uma averiguação preliminar da procedência da irregularidade efetuando os devidos registros e, se for o caso, solicitará ao titular do órgão ou entidade a instauração do procedimento administrativo competente, observando-se o seguinte: (...)

V - havendo a constatação de que o dano ao veículo oficial decorreu de negligência ou imprudência do condutor do veículo, este deverá ser notificado do valor do dano e do prazo de quinze dias para se manifestar quanto à forma de indenização ou ressarcimento; e

VI - não havendo a manifestação prevista no inciso V ou na hipótese de recusa em promover o pagamento, os autos serão encaminhados à Procuradoria da Autarquia ou Fundação ou à Advocacia-Geral do Estado, quando o veículo pertencer a qualquer órgão da Administração Direta.



Logo, o ato de notificação do servidor para pagamento espontâneo não é dotado de autoexecutoriedade, consistindo sim em mais um meio de garantia aos postulados constitucionais da ampla defesa e contraditório.

Caso a administração pública não logre êxito na composição extrajudicial, mediante pagamento espontâneo, os autos serão remetidos para as providências cabíveis, objetivando o total ressarcimento do erário.

Ademais, o ora Recorrente alega que a Lei Estadual n.º 869/1952 não prevê o dever de indenização como pena decorrente de falta disciplinar, pois tal dever decorre da apuração de ato ilícito (responsabilidade civil) a ser apurado em competente processo judicial de ação indenizatória por danos morais.

Ainda, alega que um decreto estadual não pode criar responsabilidade civil, portanto ilegal a disposição contida no art. 44 V do Decreto Estadual n.º 44710/08 c/c art. 58 caput do Decreto Estadual n.º 45242/09.

Art. 44. No caso de descumprimento do disposto neste Decreto, ou de denúncia, a autoridade responsável pelo transporte, promoverá, obrigatoriamente, uma averiguação preliminar da procedência da irregularidade efetuando os devidos registros e, se for o caso, solicitará ao titular do órgão ou entidade a instauração do procedimento administrativo competente, observando-se o seguinte: (...)

V - havendo a constatação de que o dano ao veículo oficial decorreu de negligência ou imprudência do condutor do veículo, este deverá ser notificado do valor do dano e do prazo de quinze dias para se manifestar quanto à forma de indenização ou ressarcimento; e (...)

Art. 58. Comprovado o desaparecimento ou avaria de materiais por culpa ou dolo, em decorrência de processo administrativo, deverão ser adotados os seguintes procedimentos para imputação de responsabilidades e recomposição do erário:

I - informar à Superintendência Central de Correição Administrativa da Auditoria Geral do Estado - AUGÉ, quando não houver corregedoria própria;



ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas

II - encaminhar os autos à Procuradoria Jurídica da Autarquia ou Fundação ou à AGE na hipótese de o autor do dano recusar-se a promover administrativamente a indenização ou ressarcimento à Secretaria ou Órgão Autônomo; e

III - instaurar Tomada de Contas Especial, nos termos da legislação vigente.

Ambos os argumentos não podem prosperar.

A administração pública é orientada pelos princípios da indisponibilidade do interesse público e pela supremacia do interesse público. Nesta toada, ela não pode abdicar do dinheiro público, consistindo verdadeiro poder-dever a adoção de todas as medidas necessárias à recomposição de eventual lesão aos cofres públicos.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a ação de ressarcimento a ser ajuizada pelo responsável pelo dano quando da consecução de serviços públicos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Ainda, o Código Civil de 2002, ao lecionar acerca do dano, optou por caracterizá-lo como ato ilícito, dispondo ainda sobre o dever de indenizar, se presentes dolo ou culpa:



Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.

Foi instaurada Sindicância Administrativa Investigatória pela Portaria n.º 12/2015, objetivando apurar eventuais responsabilidades funcionais causadas por sinistro com o veículo oficial Toyota Hilux CD 4x2, Placa HJE-9239, ocorrido no dia 15/05/2014.

Ao final do apurado, a Comissão Sindicante sugeriu o arquivamento dos autos por falta de objetivo a se perseguir na esfera disciplinar, sem prejuízo do ressarcimento dos danos ao erário, e o encaminhamento dos autos à autoridade competente para a instauração de Tomadas de Conta Especial, conforme determina o art. 2º, inciso III da Instrução Normativa 03/2013.

O arquivamento da esfera disciplinar se traduz em ausência da necessidade de persecução no âmbito da Lei Estadual n.º 869/1952, e da aplicação das penalidades lá previstas.

Todavia, a conclusão da Sindicância Administrativa Investigatória pode repercutir na aplicação de outras sanções, decorrentes não apenas do estatuto dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, como também na aplicação do arcabouço normativo pátrio destinando-se, nesse caso, à apuração segundo outras leis, tudo com espeque nos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Em razão de todo do exposto, essa Assessoria vai ao encontro do Ato DG n.º 49/2015 (fl. 109) que acatou conclusões da Comissão de Sindicância, concluindo pelo arquivamento dos autos por falta de objetivo a se perseguir na esfera disciplinar, sem prejuízo do ressarcimento dos danos ao erário, e o encaminhamento dos autos à autoridade competente para a instauração de Tomadas de Conta Especial, conforme determina o art. 2º, inciso III da



ESTADO DE MINAS GERAIS

Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas

Instrução Normativa 03/2013, à medida que não merecem prosperar as razões do ora Recorrente.

III- Conclusão

Em razão do encaminhamento realizado pela Chefia de Gabinete do IEF, e alicerçado nos fundamentos jurídicos acima evidenciados, esta Assessoria Jurídica opina, sob a ótica exclusivamente jurídica, pelo não acolhimento das razões do Recorrente Washington Lemos Ramos e manutenção da decisão exarada pela Sra. Diretora Geral do IEF (fl. 109) pelas suas próprias razões.

Encaminhamos à autoridade máxima a quem cabe a análise derradeira.

É o parecer, que se submete à superior apreciação.

Belo Horizonte, 1º de fevereiro de 2016.

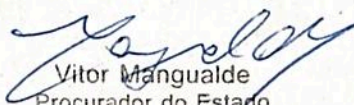
Marina Oliveira Marques

MASP 1.378.300-6

Ana Silvia Lima Azevedo

Procuradora-Chefe do Instituto Estadual de Florestas – IEF

MASP 1.207.107-2 e OAB/MG nº. 77.432


Vitor Mangualde
Procurador do Estado
Masp: 1.327.181-2 OAB/MG 122.219