

RESPONSABILIDADE CIVIL, ADMINISTRATIVA E PENAL DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL

Carla Batista de Souza Silva¹

Resumo

O presente artigo tem por intuito abordar particularidades concernentes a Responsabilidade Civil, Administrativa, Penal e a possibilidade do servidor público civil ser responsabilizado nessas três esferas de maneira (in)dependente, posto que possuem naturezas diversas. Sendo embasado em deliberações doutrinárias, constitucionais e infraconstitucionais, igualmente entendimentos jurisprudenciais propagados pela Suprema Corte.

Palavras-chave: Esferas de Responsabilidade. Servidor Público. Direito Administrativo.

Resumen

Este artículo se pretende dar respuesta a Peculiaridades responsabilidad civil, administrativa, penal y la posibilidad de que los funcionarios públicos se hace responsable en estas tres esferas de la forma (en) dependiente, ya que tienen diferentes naturalezas. Se basa en las discusiones doctrinales, jurisprudenciales, interpretaciones constitucionales y infraconstitucionales también se propagan por el Tribunal Supremo.

Palabras clave: Esferas de responsabilidad. Empleado Estatal. Derecho Administrativo.

1 INTRODUÇÃO

O instituto da Responsabilidade, está relacionado com uma obrigação, ou seja, refere-se a um dever jurídico que surge para o sujeito, em decorrência de um fato praticado por este, assim corresponde a uma obrigação que ele possuirá para incumbir-se de consequências jurídicas referente a tal ação praticada, portanto, traz a ideia de contraprestação, bem como de reparação de um dano, assim há no ordenamento jurídico brasileiro, diversas espécies de responsabilidades, em decorrência das mais variadas condutas, as quais permeiam todas as esferas legais possíveis, atingindo a sociedade como um todo, as quais serão objeto deste trabalho.

¹ SILVA, Carla Batista de Souza. Aluna do 9º Período do curso de Direito da Faculdade Eduvale de Avaré. carlabs7@live.com

Assim, caso determinado sujeito faça algo que contraponha a legislação e esta contraposição traga consigo uma consequência, tal sujeito será então responsabilizado por sua conduta.

Dessa maneira, a responsabilidade também permeia a Administração Pública, visando coibir a atuação de forma arbitrária pelos servidores públicos, isso porque, o Estado preza pelo interesse da sociedade, de tal maneira que os servidores públicos sejam qualificados e igualmente comprometidos, com o intuito de maximizar a eficiência de suas funções, evitando possíveis prejuízos, tanto a terceiros, como a própria Administração Pública.

Ocorre porém que a responsabilidade do servidor não fica simplesmente no âmbito da administração, isso porque, caso a conduta praticada pelo servidor público civil esteja tipificada como ilícito penal, poderá o sujeito ser responsabilizado penalmente; bem como civilmente, quando praticar algum ato ilícito, que possa deste decorrer espécie de indenização, sendo essas esferas independentes entre si como regra.

Insta acentuar, que essa regra disposta, comporta excepcionalidades, de modo que poderá uma esfera intervir na outra, conforme disposições doutrinárias, igualmente jurisprudências e o próprio ordenamento jurídico brasileiro.

2 RESPONSABILIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO

O servidor público no exercício de suas funções, caso estas sejam realizadas de maneira irregular, encontra-se sujeito a três espécies de responsabilidade, a saber: Administrativa, Civil e Penal.

Nesse sentido Odete Mendauar, traz conceituações referentes a possibilidade do servidor ser responsabilizado de fato nas três esferas de forma conjunta, ou seja, uma punição não excluirá a outra, desde que haja previsão nesses três âmbitos, assim dispondo:

“se a conduta inadequada afeta a ordem interna dos serviços e vem caracterizada somente como infração ou ilícito administrativo, cogita-se, então, da responsabilidade administrativa, que poderá levar o agente a sofrer **sanção administrativa**. Essa responsabilidade é apurada no âmbito da Administração, mediante processo administrativo e a possível sanção é aplicada também nessa esfera. (MENDAUAR, 2011, p. 319)

Portanto, como pode-se inferir de tal disposição, caso a ação praticada pelo sujeito só esteja prevista no estatuto do ente federado o qual ele faz parte, ou em certas legislações administrativas, a título exemplificativo a Lei de improbidade administrativa –

Lei 8.429/92, o servidor responderá então, única e exclusivamente administrativamente, inclusive pela própria administração e punido pela mesma, como veremos posteriormente.

Com relação a possível responsabilização civil:

“se o agente, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, causou dano à Administração, deverá repará-lo, sendo responsabilizado civilmente. A apuração da responsabilidade civil poderá ter início e término no âmbito administrativo ou ter início nesse âmbito e ser objeto, depois, de ação perante o Judiciário” (MENDAUAR, 2011, p. 319).

Verifica-se portanto na disposição da referida autora que pode ser concomitante as aplicações, caso haja previsão da conduta no âmbito cível.

Por fim, a doutrinadora dispõe:

“se a conduta inadequada do agente afeta, de modo imediato, a sociedade e vem caracterizada pelo ordenamento como crime funcional, o servidor será responsabilizado criminalmente, podendo sofrer sanções penais. A responsabilidade criminal do servidor é apurada mediante processo penal, nos respectivos juízos” (MENDAUAR, 2011, p. 319).

Portanto, caso seja verificado através de eventual processo administrativo, que a conduta praticada pelo servidor público civil, corresponda a outras infrações, como crimes previstos na legislação pertinente, deverá os agentes responsáveis da Administração Pública, promover o encaminhamento, para as esferas competentes, no referido âmbito embasando-se na indisponibilidade do interesse público.

2.1 Responsabilidade Administrativa

A responsabilidade administrativa é apurada no âmbito da própria Administração e apenada com sanções de natureza administrativa, denominadas sanções disciplinares, impostas pela autoridade administrativa.

Assim, a transgressão praticada no âmbito do administrativo pelo servidor público civil, deverá ser apurada pelo respectivo ente federado, ou seja, pela própria administração pública, onde está ir instaurar o procedimento apropriado, geralmente sendo sindicância ou processo administrativo disciplinar, os quais deverão seguir os princípios constitucionais, sob pena de nulidade, tais como contraditório e ampla defesa, os quais estão previstos na Carta Magna, da seguinte maneira: “artigo 5º LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Insta acentuar, que as infrações administrativas punidas, caso forem comprovadas, com sanções disciplinares, impostas pela autoridade administrativa competente, como por exemplo: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade, dentre outras, em conformidade com a gravidade, igualmente a natureza da infração em tese cometida e os danos que a mesma causou.

Ademais, as infrações existentes no direito administrativo são previstas de forma diferente da maneira como são explicitadas no direito penal, posto que neste, os ilícitos estão dispostos de maneira objetiva, já naquele, as infrações são mais genéricas, dispondo por exemplo: não cumprir com os deveres, dando margem para interpretações.

Deduz, portanto, certa liberalidade, para a administração pública, quando esta for punir administrativamente os servidores que incorrerão nas possibilidades contrárias aos interesses da mesma. Mas, isso não é sinônimo de agir da maneira como quiserem, até porque a atuação da administração é discricionária, encontrando limitações legais, devendo estas serem fundamentadas de forma minuciosa.

2.2 Responsabilidade Penal

O conceito de servidor público utilizado no Código Penal, trata-se de um conceito “latu sensu”, ou seja, em sentido amplo, consoante disposição do artigo 327:

Art. 327 – Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º – Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

§ 2º – A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.

Portanto, para efeitos penais, basicamente, basta estar no ambiente da Administração Pública, exercendo funções para a mesma, que já poderá se enquadrar como servidor passível de responsabilização penal, caso este incorra em crimes previstos como ilícitos penais no exercício da função, tido estes pela doutrina como crimes funcionais.

Há possibilidade de responsabilização do servidor não só no código penal, ou seja, na norma geral, como também legislações especiais, esparsas.

A título exemplificativo os crimes poderão estar no Código Penal, o qual traz em seu bojo, ilícitos refere crimes contra a Administração Pública, crimes praticados por

funcionário público contra a Administração em geral, crimes contra as finanças públicas; na Lei nº 4.898/65 que arrola condutas qualificadas como abuso de autoridade e também na Lei nº 8.666/93, referente a licitações.

A apuração da responsabilidade criminal do servidor público é de competência do Poder Judiciário, a qual se inicia por propositura de ação penal pelo Ministério Público. São conhecidos em sua maioria através dos procedimentos administrativos, ou seja, das infrações administrativas, que após serem verificados pela administração pública pelo agente competente, este remete ao *parquet* que levará o fato então, ao conhecimento do judiciário.

Poderá a sentença penal ser condenatória, ou seja, quando é comprovada a autoria e materialidade do delito, ou absolutória, ocasião em que esta possuir fundamentos diversos, como ausência de materialidade, negativa de autoria ou ausência de provas, a depender do caso concreto.

2.3 Responsabilidade civil

Diferentemente da responsabilidade administrativa, igualmente da penal, a responsabilidade civil, guarda relação com pecúnia, ou seja, com indenização, sendo de aspecto patrimonial e não pessoal, estando a mesma disposta nos artigos 186 e 927, ambos do Código Civil de 2002, os quais dispõe que caso o sujeito cause dano a outrem, estará este obrigado a reparar.

De outro giro, assim como ocorre no âmbito penal, a responsabilidade civil é apurada pelo poder judiciário, e caso se conclua pela responsabilização do servidor, o mesmo deverá reparar o dano que, por ação ou omissão, sendo esta dolosa ou culposa, causou a administração pública.

Importante ressaltar, que no caso de comprovação de eventual dano causado pelo servidor, deverá ser realizada a distinção do prejuízo, verificando se ele atingiu terceiros, ou tão somente a Administração Pública.

Isso porque, se o prejuízo atingir tão somente a Administração Pública, esta goza da prerrogativa da autoexecutoriedade, podendo ela mesma, sem autorização do judiciário apurar através dos procedimentos administrativos também a extensão desse dano, e punir como por exemplo, descontos em folha no limite possível ou mesmo ele caso queira ressarcir de forma direta a administração, desde que garantido o devido processo legal,

como contraditório e ampla defesa, assegurados pela Constituição Federal, sob pena de nulidade posterior.

De outro vértice, se o prejuízo atacar terceiros, alheios a Administração Pública, esta que responderá de forma objetiva, por previsão do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, no entanto, possuirá posteriormente direito a ação de regresso contra o servidor responsável pelo dano, caso este tenha agido com culpa ou dolo. Na ação de regresso, compete ao poder judiciário determinar que o servidor repare a administração, podendo inclusive decretar medidas como o sequestro de bens, perda de bens havidos ilegalmente, ou outras formas, com o intuito de indenizar, ou seja, reparar da melhor maneira a Administração Pública.

3 INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS CIVIL, ADMINISTRATIVA E PENAL

Demasiadamente, um único ato feito pelo servidor público, poderá estar enquadrado não só como infração disciplinar, a qual enseja responsabilidade administrativa, mas também ser passível de responsabilização na esfera cível e igualmente ser tipificada como crime, acarretando a responsabilidade penal, ou seja, um único ato, com três possíveis consequências, posto que estas, possuem naturezas distintas, não acarretando *bis in idem*.

Assim, poderá o sujeito ser condenado na esfera criminal e absolvido administrativamente e civilmente, ou condenado no âmbito administrativo e condenado no criminal e no civil, dentre diversas outras possibilidades, fundamentado no princípio da independência e autonomia entre as instâncias.

Colacionado ao aludido princípio, estão as seguintes disposições infraconstitucionais:

No Código Civil de 2002:

Artigo 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

No Código de Processo Penal de 1941:

Artigo 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Artigo 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil:
I – o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação;

II – a decisão que julgar extinta a punibilidade;

III – a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.

Deste modo, atina-se, portanto, a afirmação referente a existência da independência das esferas de responsabilidades.

Contudo, há excepcionalidades a essa regra, consistente nas hipóteses em que a decisão proferida no âmbito criminal, fará coisa julgada nas esferas cíveis e administrativas caso haja previsão para a conduta praticada, nas respectivas esferas.

Nesse sentido entende a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 615), com relação a sentença condenatória na instância penal: “quando o funcionário for condenado na esfera criminal, o juízo cível e a autoridade administrativa não podem decidir de forma contrária, uma vez que, nessa hipótese, houve decisão definitiva quanto ao fato e à autoria, aplicando-se o artigo 935 do Código Civil de 2002”.

Ocorre porém, que há possibilidades da sentença ser absolutória. Nesse caso, para verificar a viabilidade da decisão penal, refletir em outras esferas, será necessário ver a motivação dessa absolvição.

Posto que, se for embasado em insuficiência de provas, não há que se falar em reflexos, vigorando portanto o princípio da independência das instâncias, posto que as provas que não bastaram para provar um crime, poderão ser o bastante pra comprovação de ilícitos cíveis ou mesmo administrativos.

De outro giro, caso a sentença seja fundamentada em ausência de materialidade ou autoria, esta sentença vinculará as demais esferas, fazendo com que inexista responsabilidade no âmbito civil ou administrativo, não cabendo nos mesmos, discussão referente a materialidade e autoria do fato.

Nesse sentido, colhe-se do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, proferido no acórdão, em sede de Recurso Especial:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA E PENAL. INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS. ABSOLVIÇÃO PENAL. INEXISTÊNCIA DO FATO. FALTA RESIDUAL. INEXISTÊNCIA. 1. “As responsabilidades disciplinar, civil e penal são independentes entre si e as sanções correspondentes podem se cumular (art. 125); entretanto, a absolvição criminal, que negue a existência do fato ou de sua autoria, afasta a responsabilidade administrativa (art. 126)”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. 2. O artigo 23 da Lei 8.935/94 não resta violado quando o fato imputado ao agente, que fundamentou a aplicação da pena de suspensão por 90 (noventa) dias, restou declarado inexistente, não havendo conduta outra, cometida pelo servidor, capaz de configurar-se como infração disciplinar, a justificar a aplicação daquela penalidade. 3. É que a responsabilidade administrativa deve ser afastada nos casos em que declarada a inexistência do fato imputado ao servidor ou negada sua autoria pela instância penal. 4. Destarte, afastada a responsabilidade criminal do servidor, por inexistência do fato ou negativa de sua autoria, afastada também estará a responsabilidade administrativa, exceto se verificada falta disciplinar residual, não abrangida pela sentença penal absolutória. Inteligência, a contrario sensu, da Súmula 18 do STF, verbis: “Pela falta residual,

não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”. REsp 1199083/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/08/2010, DJe 08/09/2010; MS 13.599/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 12/05/2010, DJe 28/05/2010; Rcl .611/DF, Rel. Ministro WALDEMAR ZVEITER, CORTE ESPECIAL, julgado em 18/10/2000, DJ 04/02/2002. 5. In casu, consta do acórdão recorrido, que o fato imputado ao agente, que fundamentou a aplicação da pena de suspensão por 90 (noventa) dias, restou declarado inexistente, não havendo conduta outra, cometida pelo servidor, capaz de configurar-se como infração disciplinar, a justificar a aplicação daquela penalidade. 6. O recurso especial não é servil ao exame de questões que demandam o revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, Documento: 13117543 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 03/12/2010 Página 1 de 2 Superior Tribunal de Justiça em face do óbice erigido pela Súmula 07/STJ. 7. Restando assentado pelo acórdão recorrido que, “(...) o funcionário só pode ser punido pela administração, se, além daquele fato pelo qual foi absolvido, houver alguma outra irregularidade que constitua infração administrativa, aquilo que se convencionou chamar de 'falta residual'. No caso, a infração administrativa traz, em sua definição, o mesmo objeto da imputação criminal, já reconhecido inexistente” (fl. 143), afigura-se incontestável que o conhecimento do apelo extremo importa o reexame fático-probatório da questão versada nos autos, insindicável nesta via especial, em face da incidência do verbete sumular n.º 07 deste Superior Tribunal de Justiça. 8. Recurso especial não conhecido.

Assim, o entendimento do STJ é que, quando ausente a responsabilidade criminal do servidor, embasada na inexistência de autoria ou materialidade, restará ausente também a responsabilidade administrativa, com exceção da existência de falta disciplinar sancionável que não esteja disposta na sentença penal absolutória.

Insta acentuar ainda, que não há disposição referente a necessidade de suspensão do processo civil ou administrativo, para esperar a sentença do processo penal, em face dos mesmos serem autônomos entre si, mas parte da doutrina entende pela viabilidade dessa espera, com o intuito de evitar eventuais divergências nas sentenças.

Portanto, se absolvido por motivo que refletirá nas demais esferas e já houver decisão administrativa demitindo o servidor em decorrência de procedimento administrativo por exemplo, poderá o servidor entrar com ação pedindo a reintegração.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O servidor público caso haja de maneira contrária ao ordenamento jurídico, estará sujeito a responsabilização pela prática de seus atos. Ocorre porém que o servidor é passível não somente de punição no âmbito administrativo, o qual atua, mas também sofrerá sanções na esfera cível e na criminal, a depender do ilícito cometido.

Tem-se por regra, que as três esferas são independentes e autônomas entre si, não havendo interferência de uma decisão na outra, mas o próprio ordenamento jurídico, excepciona tal regramento, possibilitando que a sentença penal produza reflexos nas demais

instâncias, mas deverá analisar qual foi a motivação da sentença, para realizar a viabilidade dos reflexos, ocorre que não há dispositivo que verse sobre a suspensão dos processos em outras esferas.

Entretanto, mesmo não havendo previsão legal relacionada a suspensão dos demais processos para o aguarde da sentença criminal, tem-se por recomendação que as instâncias administrativas, igualmente cíveis, aguardem essa sentença, com o intuito de minimizar os efeitos prejudiciais a Administração Pública, e de maneira indireta protegendo o interesse público, tendo em vista as possíveis ações contra a mesma, nas quais poderá acarretar desembolso de recursos financeiro, em face de eventual reintegrado de servidor público.

Portanto, mesmo havendo o princípio da independência e autonomia entre as instâncias, por precaução, melhor seria aguardar o desfecho da esfera penal, evitando possíveis reflexos inesperados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1988.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 15ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais. 2011. P. 319

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª edição. São Paulo, Editora Atlas. 2011. P. 615

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Editora Malheiros: 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Instituiu o Código Civil (CC). Brasília, DF: Senado, 2002.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 3.689, DE 3 de outubro de 1941**. Instituiu o Código de Processo Penal (CPP).

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsplivre=1012647&b=ACOR&p=true&l=10&i=3>

<https://tadeu1008.jusbrasil.com.br/artigos/152053855/responsabilidades-dos-servidores-publicos>.

<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2544395/o-que-se-entende-por-independencia-das-instancias-administrativas-civil-e-criminal>

<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/167693/qual-a-repercussao-da-sentenca-penal-no-processo-administrativo-disciplinar-ariane-fucci-wady>