

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Rigo Santin; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-690-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

A complexidade das relações sociais, políticas, culturais e jurídicas neste limiar do século XXI exige um novo olhar sobre o fenômeno estatal, sobre a gestão pública e, por consequência, sobre o Direito Administrativo. É preciso inaugurar uma ordem regulatória dialética, capaz de articular os elementos que conformam a sociedade política com os elementos da sociedade civil. E para tanto, as novas tecnologias de informação e comunicação podem ser um importante meio de ligação entre governantes e governados, aproximando-se uns aos outros e otimizando a gestão pública.

Nesse sentido, o XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrido em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, teve como tema: TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INOVAÇÃO NO DIREITO. Realizou-se nos dias 14/11/2018 a 16/11/2018, nas dependências da UNISINOS, congregando pesquisadores de instituições e programas de Mestrado e Doutorado das mais diversas partes do Brasil e do exterior.

Com 24 (vinte e quatro) artigos aprovados e 22 (vinte e dois) efetivamente apresentados no GT, observou-se que os trabalhos produziram empatia entre os participantes, especialmente porque retrataram, de forma fidedigna, as grandes preocupações da sociedade brasileira contemporânea, tendo ocorrido quase que um alinhamento perfeito em torno de dois eixos temáticos: o combate à corrupção na esfera pública e a questão da eficiência administrativa.

O sensível interesse despertado pelos temas, a revelar uma evidente sintonia entre a academia e a sociedade, estimulou a ampla participação do público, por meio de intervenções voltadas ao aprofundamento das análises e a contribuir para o aperfeiçoamento das mais de duas dezenas de pesquisas divulgadas no Grupo de Trabalho 35, do CONPEDI Porto Alegre. Para além disso, os encaminhamentos da coordenação democratizaram as discussões, permitindo que diferenças fossem apresentadas com urbanidade, na senda de valorizar a divergência e a crítica, essenciais ao desenvolvimento e ao aprimoramento da pesquisa científica.

Assim, é com grande satisfação que apresentamos a comunidade jurídica a presente obra. Que todos possam se valer dos valiosos ensinamentos aqui presentes.

Professora Doutora Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Giovani da Silva Corralo – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.  
Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**ACIDENTES MARÍTIMOS: ASPECTOS PROCESSUAIS E RESPONSABILIDADES.  
MARITIME ACCIDENTS: PROCEDURAL ASPECTS AND RESPONSIBILITIES.**

**Anderson Affonso de Oliveira <sup>1</sup>  
Francisco José Siqueira Ferreira <sup>2</sup>**

**Resumo**

Destacam-se as consequências decorrentes dos acidentes marítimos e os seus aspectos processuais, sendo a principal delas, a aplicação de sanções em diferentes instâncias penalizadoras. Destacamos a possibilidade de alguém sofrer sanções a partir de uma conduta, que ao mesmo tempo seja considerada crime e tipificada como um acidente ou um fato da navegação pelo ordenamento jurídico (dupla capitulação). Além disso, analisaremos algumas nuances processuais no âmbito do Direito Administrativo Marítimo, como o acesso do advogado aos autos de uma investigação, cujo objeto seja um acidente ou um fato marítimo.

**Palavras-chave:** Acidentes marítimos, Sanções, Dupla capitulação, Aspectos processuais, Processo administrativo marítimo

**Abstract/Resumen/Résumé**

The implications of maritime accidents and their procedural aspects are highlighted, and the main one is the application of sanctions in different penalizing instances. The possibility of someone suffering sanctions from a conduct is emphasized, which at the same time can be considered a crime and classified as an accident or a fact of navigation in the legal system (double capitulation). In addition, some slight procedural differences in the scope of Maritime Administrative Law will be evaluated, such as the access of the lawyer to the records of an investigation, the object of which is an accident or maritime fact.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Maritime accidents, Sanctions, Double capitulation, Procedural aspects, Maritime administrative proceedings

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis (UCP).

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Petrópolis (UCP). Especialista em Direito Militar e Direito Processual Civil.

## **INTRODUÇÃO:**

Quando há a consumação de um acidente marítimo (ou náutico), que, nos ditames da Lei nº 2.180/54, que é especial no tocante aos citados acidentes, é denominado de acidentes ou fatos da navegação, há, a rigor, a necessidade de termos uma fase de investigação ou inquisitiva, a qual visa à colheita de elementos de informação tendentes a formar um juízo de valor, seja pelo órgão oficial acusador (no caso, a Procuradoria Especial da Marinha) ou uma representação privada, uma espécie de ação administrativa privada<sup>1</sup>.

Essa fase de investigação é necessária para colher elementos mínimos acusatórios destinados a fornecer uma das condições da ação administrativa, que é a justa causa. Essa fase inquisitiva é denominada de Inquérito Administrativo de Acidentes e Fatos da Navegação.

Nessa fase, analisaremos que existem praticamente os mesmos fundamentos ou as mesmas características do Inquérito Policial, como a prescindibilidade dos princípios do contraditório e da ampla defesa, a convalidação de eventuais vícios com a ação administrativa, o sigilo (com a possibilidade de o advogado ter acesso aos autos), dentre outros.

Na fase inquisitorial, participam as Capitânicas dos Portos, as Delegacias e as Agências das Capitânicas dos Portos. Nessa fase, esses órgãos fazem o papel semelhante ao da autoridade policial, na seara penal.

Além desses órgãos, a Procuradoria Especial da Marinha participa como órgão interessado, porquanto é titular da ação administrativa, bem como é fiscal do ordenamento jurídico, devendo zelar pela aplicação da lei no âmbito do Procedimento ou Processo Administrativo Marítimo.

Na fase investigatória, como já citado alhures, não existe o princípio do contraditório e por uma razão essencial: inexistente por que não se faz presente uma parte formalmente designada pela Administração Pública.

Nesta fase de investigação, nos acidentes e fatos da navegação que deixa vestígios (acidentes ou fatos da navegação não transeuntes), há a necessidade inarredável de colher os elementos para que seja formada a opinião do órgão acusador e fiscal da lei ou do ordenamento jurídico, para que elabore a sua exordial acusatória, formule o pedido de diligências complementares ou o de arquivamento, por falta de uma das condições da ação,

---

<sup>1</sup> A expressão “ação administrativa” é para fazermos um paralelo com a ação penal privada, do Direito Penal comum. É preciso fazer essa diferenciação, pois no Direito Penal Militar, não existe ação penal privada.

que é a denominada justa causa.

Em termos de responsabilidades, é possível que uma pessoa física ou jurídica responda nas três esferas; ou seja, tanto na seara penal, cível ou administrativa. Essas instâncias são, via de regra, independentes.

A responsabilidade civil tem sua base na Constituição da República em vigor, no Código Civil e, também, no Código de Defesa do Consumidor. Baseados nesses diplomas normativos, é possível que haja a imposição de uma responsabilidade, seja ela na modalidade objetiva ou subjetiva.

Já a responsabilidade penal exige que haja a consumação de um ilícito penal, que exige para a sua presença a presença de seus pressupostos, que é a necessidade de o fato seja típico, antijurídico e culpável.

No que se refere à responsabilidade administrativa, a base do Processo Administrativo Marítimo está calcada no Poder de Polícia e no Poder Disciplinar. E tem como sujeitos o Tribunal Marítimo (autoridade julgadora), a Procuradoria Especial da Marinha (que atua como órgão acusador ou fiscal do ordenamento jurídico) e o representado (o sujeito passivo do processo administrativo).

## **1. A FASE INVESTIGATÓRIA**

A ocorrência de um acidente marítimo (ou um acidente ou fato da navegação) exige, como regra, a instauração de um Procedimento Investigatório, que é intitulado de Inquérito Administrativo de Acidentes e Fatos da Navegação.

De acordo com a Lei nº 2.180/54, que é a Lei Orgânica do Tribunal Marítimo, e especial no tocante aos acidentes e fatos da navegação.

Os acidentes e fatos da navegação estão enumerados no seu art. 14, que faz referência aos acidentes; dentre os acidentes da navegação, podemos destacar a abalroação (ou abalroamento), o naufrágio, o encalhe, a varação, a explosão, dentre outras hipóteses. Já os fatos da navegação estão listados no art. 15; dentre eles, destacam a deficiência de equipagem, que é definida como a falta de habilitação de algum tripulante, a exposição a risco, o uso da embarcação para prática de atos ilícitos, dentre outros.

Matusalém Pimenta exemplifica a deficiência de equipagem na hipótese do navio se lançar ao mar com número de tripulantes inferior ao mínimo necessário para sua operação segura, sobretudo, no que se refere ao cartão de lotação emitido pela autoridade marítima

(PIMENTA, 2013, p. 42).

Nesta fase, deve ocorrer a produção de elementos de informação diante da máxima celeridade, quando estivermos diante daqueles acidentes ou fatos da navegação, os quais deixam vestígios (acidentes ou fatos não transeuntes).

Por mais que a prova testemunhal supletiva possa suprir a ausência do Laudo Pericial, quando a realização deste não for possível, é indubitoso que aquela prova, sendo realizada em substituição a essa, fragiliza, de forma substancial, a prova substituta realizada.

### **1.1. Características:**

No tocante às características da Inquérito Administrativo de Acidentes e Fatos da Navegação, vamos destacar as seguintes:

- a) Procedimento Inquisitivo;
- b) Sigiloso;
- c) Formal ou escrito.

Diante de sua natureza inquisitiva, não cabe pugnar a presença do princípio do contraditório ou do princípio da ampla defesa. O que existe no âmbito da investigação do Processo Administrativo Marítimo é a presença do contraditório diferido.

Assim, eventuais alegações de ausência de contraditório e ampla defesa no procedimento inquisitivo, fase preliminar do Processo Administrativo Marítimo, não encontra guarida no nosso ordenamento jurídico.

No tocante ao sigilo, é necessário destacar que essa característica não se impõe ao advogado. O advogado de eventual testemunha também detém tal iniciativa na medida em que pode formular quesitos, nos termos do art. 7º, inciso XXI, alínea “a”, do Estatuto da OAB, alterado recentemente pela Lei nº 13.245/16. E mais, pelo art. 7º, inciso XIV, do citado Estatuto, o advogado pode examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir a investigação, autos de investigação de qualquer natureza.

É necessário sublinhar também que o advogado tem acesso, sendo direito do defensor, nos termos do verbete sumular vinculante do Egrégio Supremo Tribunal Federal nº 14, ter acesso amplo aos elementos de prova já documentados em procedimento investigatório. Esse entendimento do STF se refere aos órgãos de competência de polícia judiciária; no entanto, nada obstaculiza a sua aplicabilidade no âmbito do procedimento inquisitório marítimo, preparatório do Processo Administrativo Marítimo.

Não há que se confundir o sigilo do processo, que não é aplicável ao advogado,



com o sigilo das investigações. Inobstante o advogado, no interesse do seu representado, possa acessar e ter vista dos autos, tal liberdade não se confunde com o sigilo das investigações.

Exemplificando: o advogado não tem o direito à ciência das atividades inquisitivas da autoridade, representante da autoridade marítima, antes de ser juntada nos autos. Assim, não pode ser cientificado do que o representante da autoridade marítima irá realizar, sob pena de inviabilizar a descoberta da verdade real ou fragilizar / impossibilitar a atividade a ser realizada.

Quanto ao aspecto formal ou escrito, tudo o que for produzido na investigação será reduzida a termo.

## **1.2. Iniciativa:**

Como autores ou participantes dessa fase processual, temos as Capitania dos Portos, nos termos do art. 33, da Lei nº 2.180/54. As Delegacias da Capitania dos Portos também têm legitimidade para instaurar o citado Inquérito Administrativo.

A Procuradoria Especial da Marinha detém essa competência, na medida em que é titular da ação administrativa. Ou seja, cabe a este órgão oferecer a representação, que possui a natureza jurídica de uma denúncia, quando comparamos com a exordial acusatória pertencente à esfera penal.

Além dessa possibilidade, é possível que haja a participação do Tribunal Marítimo, diante da iniciativa do juiz na colheita de elementos de informação ainda na fase inquisitorial.

A iniciativa da Corte, por meio de seu pleno, ou do Juiz-Relator do Processo em lide, está ancorada no princípio da verdade real, que é aplicável ao processo administrativo marítimo.

Nessa ótica, vale enfatizar que a verdade real é objeto de críticas por parte da doutrina processualista pátria. Nesse aspecto, sublinhamos o entendimento do eminente processualista Aury Lopes Junior (JUNIOR, 2005, p. 10). Para ele, a verdade real não passa de um mito, o qual está em dissonância com o sistema acusatório, hodiernamente:

*[...] o mito da verdade real **está intimamente relacionado com a estrutura do sistema inquisitório**; com o —interesse público (clausula geral que serviu de argumento para as maiores atrocidades); com sistemas políticos*

*autoritários; com busca de uma verdade e a qualquer custo (chegando a legitimar a tortura em determinados momentos históricos); e com a figura do juiz ator (inquisidor). (grifei)*

Em sentido oposto, Pacelli (PACELLI, 2009, p. 194), opina que o princípio da verdade real não deve ser assim entendido. Ele sublinha que o princípio não deve guardar qualquer identidade com semelhante postura inquisitorial. Para ele, impõe-se

*[...] o redimensionamento de vários institutos ligados à produção da prova, sobretudo no que respeita à iniciativa probatória do juiz. [...] (a iniciativa probatória do juiz) não deve constituir-se em atividade supletiva dos deveres ou ônus processuais atribuídos ao órgão da acusação. Mas, de uma maneira ou outra, a verdade material continua sendo princípio processual relevantíssimo em tema de prova, sobretudo quando manejado para a exclusão de determinados meios de prova. (ênfase adicionada)*

Polêmicas doutrinárias à parte, sem prejuízo da possibilidade de produção de diligências de ofício, é possível que eventuais interessados possam formular um pedido à autoridade julgadora, para que esta defira o pedido de Produção Antecipada de Provas, aplicando o art. (...), da Lei nº (...)/15 (Código de Processo Civil), aplicável de forma subsidiária aos Processos Administrativos Marítimos, nos termos do art. 155, da Lei Orgânica da citada Corte Marítima.

## **2. A RESPONSABILIDADE CIVIL**

Em caráter preliminar, cumpre destacar que a pessoa física ou jurídica pode se submeter a várias responsabilidades, quando for a ela imputada uma conduta, dolosa ou culposa, omissiva ou comissiva. E não somente: quando, por opção do legislador, diante do risco imposto pela atividade, a pessoa física ou jurídica pode ser responsabilizada, a despeito de ser desnecessária a apuração da culpa. É o que a doutrina denomina de responsabilidade objetiva.

Destaque-se que essas instâncias ou esferas são, a rigor, independentes. Essa possibilidade de punição nas esferas cível, penal e administrativa não configura o denominado princípio do *no bis in idem*. Isso por que a configuração desse princípio, que é vedado pelo nosso ordenamento jurídico se efetiva, como regra, com a soma de punições pelo mesmo fato e na mesma esfera sancionadora.

Nem mesmo a punição na mesma esfera, desde que baseado em leis distintas, configura a aplicação do *bis in idem*. É possível que haja a punição baseado em uma lei administrativista e noutra lei, preveja outra modalidade de sanção. Quis o legislador positivo que aquele fato fosse punível em mais de um dispositivo.

No tocante à responsabilidade civil, deve ser registrado que ele apode decorrer tanto do art. 927, do Código Civil, como do art. 37, § 6º, da Constituição da República em vigor.

Quanto à responsabilidade estampada na Carta da República em vigor, cabe destacar que é do tipo objetiva. Ou seja, prescinde da comprovação de culpa. Assim, dos requisitos previstos para a responsabilidade civil, que é a ação ou omissão, dolosa ou culposa, a relação de causalidade e o dano (ANJOS, GOMES, 1992, p. 57), não há a necessidade de comprovar a culpa.

Em termos de diploma normativo, é possível, desde que haja a presença de requisitos, a aplicação do Código de Defesa do Consumidor em certas lides civis. E nesse contexto da lei consumerista, em alguns casos, é aplicável a responsabilidade em sua modalidade objetiva.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou pela possibilidade de aplicação do Código de Defesa do Consumidor em lides marítimas. É o que se comprova no seguinte julgado, no qual se defendeu a possibilidade de aplicação da lei consumerista, desde que presente o requisito da vulnerabilidade de uma das partes.

*REsp 1.391.650-SP, Rel. Min. Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em 18/10/2016.*

*RECURSO ESPECIAL. TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS. AVARIAS. RESPONSABILIDADE CIVIL. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA. NÃO INCIDÊNCIA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.*

*[...]No entanto, a jurisprudência mais recente da Terceira e Quarta Turmas deste Superior Tribunal de Justiça vem afastando a incidência do CDC sobre contratos de transporte marítimo de cargas. De todo o exposto, conclui-se que, segundo a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, não há que se falar em incidência do CDC em contratos de transporte marítimo, quando celebrado entre pessoas jurídicas e não houver vulnerabilidade de uma das partes em relação*

à outra. *Recurso especial conhecido e provido. (ênfase adicionada)*

Esse julgado não foi o único. O Superior Tribunal de Justiça já aplicou o Código de Defesa do Consumidor a uma agência de viagens, quando da ocorrência de um incêndio (acidente da navegação) a bordo de uma embarcação contratada:

*Recurso Especial nº 291.384/RJ, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar: RESPONSABILIDADE CIVIL. Agência de viagens. Código de Defesa do Consumidor. Incêndio em embarcação. A operadora de viagens que organiza pacote turístico responde pelo dano decorrente do incêndio que consumiu a embarcação por ela contratada. Passageiros que foram obrigados a se lançar ao mar, sem proteção de coletes salva-vidas, inexistentes no barco. Precedente (REsp 287.849/SP). Dano moral fixado em valor equivalente a 400 salários mínimos. Recurso não conhecido. [...]*

*3. Na espécie em julgamento, as instâncias ordinárias admitiram a existência do fato, com o incêndio do barco, a falta de coletes, a necessidade de as pessoas lançarem-se ao mar, pois o barco foi consumido pelas chamas, a desproteção em que ficaram os passageiros, resgatados por embarcação que providencialmente passava pelo local, em alto mar e, segundo consta, habitado por tubarões.*

Logo, é possível que, diante da ocorrência de um acidente ou fato da navegação – acidentes marítimos ou náuticos –, haja a responsabilização na seara cível, desde que presentes os requisitos de tal responsabilidade. E, devemos enfatizar que, tal responsabilidade pode se apresentar de duas formas: a primeira, na forma objetiva, na qual é dispensável a discussão acerca da culpa; e a segunda, na modalidade subjetiva, onde se precisa da comprovação da existência de culpa (culpa em sentido amplo, na qual se abrange o dolo).

### **3. A RESPONSABILIDADE PENAL**

Na esfera penal, é possível que uma mesma conduta configure tanto um ilícito penal como um ilícito administrativo; no nosso caso, um acidente ou fato da navegação. Essa possibilidade é intitulada pela doutrina como dupla capitulação.

O nosso ordenamento jurídico elenca alguns tipos penais referentes aos acidentes

náuticos ou marítimos.

O primeiro deles está no art. 261, do Decreto nº 2.848/40 (Código Penal), que é denominado de Atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo. Nesse tipo legal, no art. 261, § 1º, há a sua forma qualificada, quando do fato resulta naufrágio, submersão ou encalhe de embarcação ou a queda ou destruição de aeronave. E também a possibilidade de sua punição a título de culpa.

Já no art. 262, do Código Penal, há a tipificação do Atentado contra a segurança de outro meio de transporte. Nesse tipo penal, a consumação ocorre com a exposição a perigo de meio de transporte público, enquadrando-se nesse caso uma embarcação, desde que guarde tal característica. Nesse tipo legal, admite-se a forma qualificada, quando do fato criminoso resulta desastre, e também permite a punição a título de culpa.

Um outro tipo penal, que pode também se configurar um ilícito administrativo, é a conduta de arremessar projétil contra veículo, em movimento, destinado ao transporte público por terra, por água ou pelo ar. Tal conduta é tipificada no art. 264, do Código Penal.

Nesse, é possível a aplicação de uma qualificadora ou causa especial de aumento de pena, estampada no art. 264, parágrafo único, desde que do fato criminoso resulte lesão corporal ou morte, respectivamente.

Na legislação extravagante, na Lei nº 11.343/06, mais conhecida como Lei de drogas, no seu art. 39, há a tipificação legal quando o agente conduz embarcação após o consumo de drogas, expondo a dano potencial a incolumidade de outrem.

Curiosamente, em seu preceito secundário, há a previsão da pena de detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, além da apreensão do veículo, cassação da habilitação respectiva ou proibição de obtê-la, pelo mesmo prazo da pena privativa de liberdade aplicada, e pagamento de 200 (duzentos) a 400 (quatrocentos) dias-multa.

Além disso, no parágrafo único, há uma qualificadora, que se traduz pela aplicação simultânea das penas de prisão e multa (4 (quatro) a 6 (seis) anos e 400 (quatrocentos) a 600 (seiscentos) dias-multa). Essa qualificadora se aplica quando o veículo for de transporte coletivo de passageiros.

#### **4. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA**

É a principal modalidade de responsabilidade e a que ocorre, a rigor, nos processos administrativos marítimos.

Para a imposição de tal responsabilidade, atuam como sujeitos do Processo Administrativo Marítimo a Procuradoria Especial da Marinha, de acordo com a sua Lei Orgânica, a Lei nº 7.642/87, o Tribunal Marítimo e os representados, sendo assessorados por seus advogados, ou àqueles que não tem condições de pagar um advogado ou que necessitam de curador especial, há a participação da Defensoria Pública da União.

Para que ela se faça presente, é necessária a ocorrência dos seguintes requisitos:

- a. A conduta dolosa ou culposa, omissiva ou comissiva;
- b. Nexo causal;
- c. Resultado.

O resultado pode ocorrer ou não. No caso de acidente e fato da navegação, os quais gerem perigo abstrato, prescinde da ocorrência da mudança no mundo dos fatos (ou resultado naturalístico).

Um exemplo disso é a ocorrência da denominada deficiência de equipagem nos termos do art. 15, alínea “a”, parte final, da Lei nº 2.180/54. É o que também ocorre com a exposição a risco, estampada no art. 15, alínea “e”, da citada Lei.

É necessário citar que a falta de um dos requisitos gera o arquivamento das investigações, em virtude da falta de justa causa apta a fundamentar eventual tese acusatória. Esse posicionamento encontra eco na jurisprudência do Tribunal Marítimo, consoante se verifica a seguir:

*Processo nº 30.080/2015, Rel. Exma. Juíza Maria Cristina de Oliveira Padilha.*

*Na análise dos autos, a Procuradoria Especial da Marinha - PEM (fls. 56-56v) não vislumbrando “a presença de justa causa a fundamentar eventual representação por parte do órgão; e ainda por concluir trata-se de acidente da navegação oriundo de força maior, a qual obsta a responsabilidade administrativa diante da ausência de um de seus elementos, que é a conduta culposa requereu o arquivamento do presente IAFN”.*

*Decide-se. Por todo o exposto, deve-se concordar com a promoção da D. Procuradoria Especial da Marinha - PEM (fls. 56-56v) e mandar arquivar os presentes autos, considerando o acidente da navegação em apreço, previsto no artigo 14, alínea “a”, da Lei nº 2.180/54 como decorrente de força maior, [...]. Assim, ACORDAM os Juízes do*

*Tribunal Marítimo, por unanimidade: [...] arquivar os presentes autos, como requerido pela D. Procuradoria Especial da Marinha - PEM em sua promoção de fls. 56-56v.*

Deve ser registrado que a modalidade de responsabilidade empregada no âmbito do Processo Administrativo Marítimo é a subjetiva. É necessário, pois, que se analise a culpa do agente, sendo imprescindível à aplicação e determinação do quantum da reprimenda administrativa.

## **5. A (IN) DEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS**

Quando se constata a existência de um fato contrário ao ordenamento jurídico, é possível que várias responsabilidades sejam originadas; com isso, abre-se a possibilidade de imposição de reprimendas em algumas esferas. Assim, é possível que se responsabilize a pessoa física ou jurídica em, no mínimo, em três esferas.

Os servidores públicos, quando do desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las, podem cometer atos infracionais pertinentes à esfera administrativa, civil, criminal, sem prejuízo da configuração de atos de improbidade administrativa (MEIRELLES, 2016, p. 613).

No tocante à ação de improbidade administrativa, conquanto seja processada e julgada na esfera cível, ela produz efeitos mais amplos do que estritamente patrimoniais, porquanto pode levar à suspensão dos direitos políticos e à perda do cargo, consoante o art. 37, § 4º, da Constituição da República em vigor (PIETRO, 2017, p. 777).

É necessário rememorar, dada a sua importância, consoante já citado alhures, que é possível que uma pessoa física ou jurídica, ao agir (conduta comissiva) ou não agir (conduta omissiva), seja pela vontade de produzir o resultado (dolo direto) ou assunção do risco de sua produção (dolo eventual), poderá dar ensejo, por meio de única conduta, a um ilícito penal, ilícito administrativo e a um ilícito civil.

Baseado nessa conduta e nas citadas submissões às esferas penal, administrativa e cível, em caso de eventual condenação na esfera criminal, se já tiver sofrido uma reprimenda administrativa, nada irá mudar. Ou seja, uma condenação na esfera criminal redundará em uma condenação na esfera administrativa; é o que propugna a administrativista Di Pietro (PIETRO, 2017, p. 785-786):

*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 art. 953, do Código Civil de 2002. (grifo nosso)*

Todavia, é possível que a condenação na esfera criminal, que muitas das vezes, gera reflexos para a esfera administrativa, convole-se em absolvição, diante da revisão criminal. Nesse caso, é preciso saber a motivação da absolvição, advinda da revisão criminal. Caso haja uma absolvição por negativa de autoria, inexistência do fato ou por uma das excludentes da ilicitude, tal fato será relevante à condenação na esfera administrativa, porquanto redundará, obrigatoriamente, em uma absolvição na esfera administrativa.

Essa regra, aplicável à absolvição por negativa de autoria ou inexistência do fato, encontra amparo no direito positivo, de forma específica, no Código Civil, em seu art. 935<sup>2</sup>.

Cumpra asseverar que o art. 65, do Código de Processo Penal vigente<sup>3</sup>, estabelece que a sentença criminal, que reconheça uma das excludentes de ilicitude, faz coisa julgada no cível. Na mesma ótica, o art. 66, do mesmo diploma normativo<sup>4</sup>, prevê, noutras palavras, que a ação civil fica obstaculizada pela sentença absolutória no juízo criminal, a qual se reconheça a inexistência material do fato.

Quanto ao servidor público civil da União, suas autarquias e fundações autárquicas, a Lei nº 8.112/90, em seu art. 126, determina o afastamento da responsabilidade do servidor diante do advento de absolvição na esfera criminal, que seja ancorada na inexistência do fato ou negativa de autoria<sup>5</sup>.

Significa dizer que, em caso de uma determinada conduta criminosa de um servidor público, regido pela citada Lei, poderá ser instaurado, de forma concomitante ao processo criminal, um Processo Administrativo Disciplinar. Caso haja, no final desse processo, uma sanção administrativa de demissão e, com a citada absolvição na esfera criminal diante de uma revisão criminal, consoante comentamos, aquela sanção administrativa

---

<sup>2</sup> Art. 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. (grifei)

<sup>3</sup> Art. 65. Faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito. (não possui destaques no original)

<sup>4</sup> Art. 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. (grifo nosso)

<sup>5</sup> Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.



poderá ser revista em virtude desse fato novo. Noutras palavras, a revisão criminal, e a sua consequente absolvição, poderá dar ensejo à revisão administrativa.

É de se destacar que, na hipótese da absolvição decorrente da revisão criminal ser decorrente de falta de provas hábeis a fundamentar uma condenação, tal fato novo (absolvição na esfera criminal) não será relevante para fins de absolvição na esfera administrativa, diante da possibilidade de condenação decorrente da denominada falta residual.

Sobre a falta residual, a Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que o funcionário pode ser punido pela Administração, malgrado exista a absolvição na esfera penal, quando houver outra irregularidade, que constitua infração administrativa (PIETRO, 2017, p. 787).

Em outros termos, a absolvição do servidor, por não provada a autoria no fato a ele imputado, não afasta a impossibilidade de aplicação de pena disciplinar sem serve de fundamento para revisão da sanção administrativa, dada a independência das três jurisdições (MADEIRA, 2010, p. 492).

Esse entendimento sobre a falta residual e a possibilidade de condenação na esfera administrativa, malgrado tenha ocorrida a absolvição na esfera criminal, está ancorado em verbete sumular do Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup>.

Permanecendo ainda a discussão sobre os agentes públicos, cabe citar a situação dos militares, que, para determinado segmento da doutrina, é considerado como servidor público de categoria especial (ABREU, 2015, p. 236), também poderá, como qualquer agente público, ser submetido a várias instâncias sancionadoras.

Imaginemos que um determinado servidor militar seja denunciado e condenado por um crime sexual. Tal conduta ilícita poderá dar ensejo à um processo na esfera penal, sem prejuízo da submissão desse militar a um processo administrativo especial (ABREU, 2015, p. 377-395), que poderá ser um Conselho de Justificação<sup>7</sup> ou um Conselho de Disciplina<sup>8</sup>.

Caso haja uma absolvição desse militar, na esfera penal, seja ela comum ou castrense, a eventual condenação na seara administrativa será objeto de revisão do processo administrativo. Mesmo que a Lei nº 5.836/72 e o Decreto nº 71.500/72, que tratam do Conselho de Justificação e de Disciplina, respectivamente, sejam silentes, a Lei nº 9.784/99,

---

<sup>6</sup> Súmula nº 18: “Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público.”

<sup>7</sup> O Conselho de Justificação é aplicável aos Oficiais das Forças Armadas, sejam eles da ativa, da reserva remunerada ou os reformados. É o que prevê a Lei nº 5.836/72, em seu art. 1º, parágrafo único.

<sup>8</sup> Já o Conselho de Disciplina é aplicável às Praças com estabilidade assegurada, aos Guardas-Marinha e aos Aspirantes-a-Oficial, tanto aos da ativa, reserva remunerada e aos reformados, consoante o art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 71.500/72.

que prevê a revisão do processo, será aplicada de forma subsidiária, nos ditames do seu art. 69<sup>o</sup>.

Conquanto haja, a rigor, uma independência de instâncias, a eventual revisão criminal, em favor do anterior condenado nessa seara, pode gerar reflexos na esfera administrativa.

Nesse aspecto, vale destacar a Lei nº 9.784/99, que trata do Processo Administrativo na esfera federal. Nesse diploma normativo, há a previsão da revisão administrativa. O art. 65, da lei em comento, prevê que os “processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada”.

A revisão do processo, no âmbito administrativo, é tratada pela doutrina, como sendo o recurso administrativo pelo qual o interessado reivindica a reapreciação de certo ato punitivo em virtude de aparecimento de novos fatos não analisados à ocasião do processo anterior (FILHO, 2013, p. 332).

Para o autor, a revisão administrativa se qualifica como recurso deflagrador, porque ao ser formulado o pedido revisional ocorre a instauração de novo processo administrativo. Trata-se, por conseguinte, de processo administrativo gerado por pedido de natureza recursal (FILHO, 2013, p. 333).

A revisão jamais será intempestiva pelo simples fato de que, a qualquer tempo, poderá ser impetrada; ou seja, inexistente lapso à sua utilização. Desde que advenha um fato novo, é possível que se questione tudo que foi feito em relação ao processo administrativo disciplinar do servidor público (MADEIRA, 2010, p. 295).

A revisão criminal é, de forma indubitosa, um fato novo para efeitos de revisão administrativa, sendo que a absolvição é uma consequência decorrente da revisão criminal.

O Superior Tribunal de Justiça é favorável à tese da independência de instâncias, como regra. É o que se verifica no seguinte julgado:

*REsp 1.364.075-DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques.*

*3. Há reconhecida independência das instâncias civil, penal e administrativa, que é afastada quando a esfera penal taxativamente afir-*

---

<sup>9</sup> “Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.” (grifei)

*mar que não houve o fato, e/ou, acaso existente, houver demonstrações inequívocas de que o agente não foi o seu causador. Este fundamento, inclusive, autoriza a conclusão no sentido de que as penalidades aplicadas em sede de processo administrativo disciplinar e no âmbito da improbidade administrativa, embora possam incidir na restrição de um mesmo direito, são distintas entre si, tendo em vista que se assentam em distintos planos.*

Essa revisão é uma consequência da independência de instâncias. No âmbito dos acidentes e fatos da navegação não é diferente. É possível que, em um acidente náutico, decorram várias responsabilidades. E dentre essas, todas são independentes, a rigor.

## **6. A PROVA EMPRESTADA**

A possibilidade de prova emprestada é de muito valia nos processos administrativos marítimos. Quando da ocorrência de um acidente náutico (ou marítimo), surge a possibilidade de que tal situação seja apurada tanto na esfera penal como na esfera administrativa, como na esfera cível, dentre outras cabíveis, como na trabalhista, ou até mesmo em vários órgãos do Poder Executivo.

Nessas três instâncias, em especial, no âmbito dos Processos Administrativos sancionadores, nada obsta que sejam buscadas provas no âmbito penal; a juntada dessas provas tem o condão de fortalecer a busca pela verdade real, princípio visado na seara dos Processos Administrativos Sancionadores, sendo o Processo Administrativo Marítimo, uma espécie.

Nesse aspecto, é válido que sejam admitidas as participações no Processo Administrativo Marítimo de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da autoridade policial, bem como de diversos órgãos do Poder Executivo.

Essa possibilidade de prova emprestada não é vedada pela jurisprudência pátria. É o que se verifica no seguinte acórdão:

*3. "É firme o entendimento desta Corte que, respeitado o contraditório e a ampla defesa, é admitida a utilização no processo administrativo de 'prova emprestada' devidamente autorizada na esfera criminal.*  
*(grifo nosso)*

[...]

*5. Segurança denegada. (MS 17.472/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, julgado em 13.6.2012, DJe 22.6.2012.)*

Até mesmo a possibilidade de prova emprestada, cujo conteúdo seja uma interceptação telefônica, nada obstaculiza que ela seja usada em um processo administrativo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em nosso trabalho, analisamos os aspectos processuais e as responsabilidades decorrentes da consumação de um Processo Administrativo Marítimo.

Assim, fizemos um estudo acerca da fase investigatória do Processo Administrativo Marítimo. Nesta, foi possível verificar à luz da jurisprudência que o Inquérito Administrativo de Acidentes e Fatos da Navegação é um procedimento inquisitivo, no qual se prescinde da presença do princípio do contraditório e do princípio da ampla defesa.

Destacamos também que, inobstante o sigilo seja uma característica do Inquérito Administrativo de Acidentes e Fatos da Navegação, tal característica não se impõe aos advogados, por conta do Estatuto da Advocacia, o qual lhe concede o direito de acesso aos autos.

Concluimos que em virtude de o advogado ser indispensável à Administração da Justiça, nos termos da Carta da República, o acesso aos autos não deve ser limitado, desde que estejam documentados nos autos, como assim defende o verbete sumular vinculante do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, é de se destacar a possibilidade de a pessoa física ou jurídica ser responsabilizada em várias esferas, dentre elas, a civil, a penal e a administrativa.

Concluimos que nem sempre será imprescindível a aferição do dolo ou da culpa; na esfera cível, existe a possibilidade de imposição de responsabilidade, na qual se prescinde da avaliação da culpa (culpa em sentido amplo). É o que se intitula de responsabilidade objetiva.

Nas esferas penal e administrativa (refiro-me à instância administrativa sancionadora), é indispensável a aferição da culpa, diante da responsabilidade subjetiva, em que a culpa é um de seus elementos.

Cabe enfatizar que a regra é que as instâncias são independentes; no entanto, caso

exista uma absolvição por negativa da autoria ou inexistência do fato, essa absolvição na esfera penal irá obrigar a instância administrativa a seguir no mesmo sentido. No entanto, no caso de absolvição na esfera penal por falta de provas (falta residual), tal fato não obstará que haja uma condenação na esfera administrativa.

Por fim, quanto à admissão de prova emprestada da esfera penal para a esfera administrativa, tal situação é admitida diuturnamente nos Processos Administrativos Marítimos. Essa possibilidade, inclusive, é ancorada em jurisprudência dos Tribunais Superiores, incluindo a Suprema Corte.

## **BIBLIOGRAFIA:**

ABREU, Jorge Luiz Nogueira de. Direito Administrativo Militar. 2ª ed. rev., atual., ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ANJOS, J. Haroldo de; GOMES, Carlos Rubens Caminha. Curso de Direito Marítimo. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784/99, de 29.1.1999 – 5ª ed. rev. ampl. e atual. até 31.3.2013. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30ª ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LOPES JUNIOR, Aury. Introdução crítica ao Processo Penal – Fundamentos da Instrumentalidade garantista. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. Servidor Público na atualidade. 8ª ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª edição, atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

PACELLI, Eugênio. Curso de processo penal. 11ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro:

Lumen Juris, 2009.

PIMENTA, Matusalém Gonçalves. Processo Marítimo: formalidades e tramitações. 2ª Edição, Revista e Ampliada. São Paulo: Manole, 2013.