

09/11/2000

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.708-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO
REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. MAURÍCIO CORRÊA
IMPETRANTE: JOSE AFONSO DA SILVA
ADVOGADO: CILENE MARIA HOLANDA SALOIO
IMPETRADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DEMITIDO POR ILÍCITO ADMINISTRATIVO. SIMULTANEIDADE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVO E PENAL. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. PRECEDENTES.

Esta Corte tem reconhecido a autonomia das instâncias penal e administrativa, ressaltando as hipóteses de inexistência material do fato, de negativa de sua autoria e de fundamento lançado na instância administrativa referente a crime contra a administração pública. Precedentes: MS nº 21.029, CELSO DE MELLO, DJ de 23.09.94; MS nº 21.332, NÉRI DA SILVEIRA, DJ de 07.05.93; e 21.294, SEPÚLVEDA PERTENCE, julgado em 23.10.91; e MS nº 22.076, Relator para o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA.

Segurança denegada.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, indeferir a segurança e cassar a liminar.

Brasília, 09 de novembro de 2000.

MARCO AURÉLIO

PRESIDENTE

MAURÍCIO CORRÊA

REDATOR PARA O ACÓRDÃO



09/11/2000

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.708-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. MAURÍCIO CORRÊA
IMPETRANTE: JOSE AFONSO DA SILVA
ADVOGADO: CILENE MARIA HOLANDA SALOIO
IMPETRADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Na inicial deste mandado de segurança, relata-se que, mediante a Portaria nº 072, de 30 de abril de 1992, foi criada, pelo Presidente do INMETRO, comissão disciplinar visando à apuração de ilícito administrativo que também teria ocasionado o surgimento do Processo nº 924153-1, na 10ª Vara Federal de Brasília. Encerrado, o processo disciplinar foi encaminhado à Consultoria Jurídica, que concluiu não haver ficado provada a prática do ilícito funcional. A vinculação do INMETRO ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo provocou o deslocamento do processo, pronunciando-se, em tal sentido, a Advocacia-Geral da União. A hipótese, então, foi enquadrada de modo a ensejar a pena de demissão.

Sustenta-se a preclusão administrativa, buscando-se, com isso, a prevalência do que assentado no âmbito do Ministério da

3

MS 21.708-1 DF

Justiça. Em passo seguinte, procura-se jungir o processo administrativo ao que vier a ser decidido no Judiciário, requerendo-se liminar, em caráter preventivo, e pleiteando-se a concessão da segurança para manter-se íntegro o vínculo funcional. Juntaram-se os documentos de folha 7 à 28. À folha 30, deferi a liminar, dada a natureza preventiva do mandado de segurança.

Aos autos anexaram-se as informações de folha 36 à 48 e que se mostram, assim, conclusivas:

Preliminarmente,

1° - impõe-se o levantamento da suspensão liminar concedida, porquanto o Impetrante não traz prova preconstituída de seus supostos direitos líquidos e certos;

2° - matéria complexa, envolvendo questões de fato, apuráveis mediante prova, não pode ser ventilada em mandado de segurança;

3° - parecer não consubstancia ato de Presidente da República: é peça meramente informativa e opinativa que, no máximo, poderá vir a fundamentá-lo;

4° - parecer que não haja recebido aprovação prévia presidencial não vincula a Administração Pública, especialmente o Chefe do Governo, a quem competiria, *in casu*, acolhê-lo, ou não;

5° - pretende o Impetrante, na verdade, renovar, indiretamente, o pedido - já indeferido - de anulação de Parecer da Advocacia-Geral da União, que sequer foi aprovado pelo Presidente da República

MS 21.708-1 DF

6° - a utilização do writ constitucional, para impugnar ato disciplinar, somente se legitima diante de três situações possíveis, decorrentes (1) da incompetência da autoridade, (2) da inobservância das formalidades essenciais e (3) da ilegalidade da sanção disciplinar; nenhuma dessas hipóteses está presente no caso em exame;

7° - ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos; cabe-lhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade; e,

No mérito,

1° - *allegare nihil et allegatum non probare paria sunt*;

2° - direito líquido e certo é o que se apóia em fatos incontroversos;

3° - o entendimento da Lei, da Doutrina e da Jurisprudência é contrário à pretensão do Impetrante.

Ex-positis, é de esperar-se o não-conhecimento do pedido ou, se apreciado no mérito, seja denegado o writ (folhas 47 e 48).

Remetidos à Procuradoria Geral da República em 30 de junho de 1993, os autos foram requisitados em janeiro de 2000, tendo em conta a Reclamação nº 1.219/DF. Retornando ao Órgão, veio à balha o parecer de folha 54 à 58, com o seguinte teor:

Mandado de segurança. Servidor público. A punição administrativa ou disciplinar não depende de processo civil ou criminal a que se sujeite também o servidor pela mesma falta, nem obriga a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos. Apurada a

MS 21.708-1 DF

falta funcional, pelos meios adequados (processo administrativo, sindicância ou meio sumário), o servidor fica sujeito, desde logo, à penalidade administrativa correspondente. Parecer pela denegação da segurança.

Os autos voltaram-me em 20 de março de 2000, sendo que, em 27 imediato, neles registrei a preparação do relatório parcial e determinei fosse oficiada a 10ª Vara Federal, almejando saber o desfecho do Processo nº 924153-1, envolvendo o Impetrante. À folha 75, consta a notícia de haver sido interposta apelação. Tal fato motivou pedido de informações ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ante a data da subida dos autos, em 30 de outubro de 1995 (folha 79). O ofício de folha 83, datado de 15 de junho último, revela a conclusão do processo, por sucessão, ao juiz I'talo Mendes.

Lancei visto em 19 de julho imediato (folha 85).

É o relatório.

7

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Inexiste ilegalidade no deslocamento do processo administrativo do Ministério da Justiça para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. É que o INMETRO encontrava-se vinculado ao Ministério da Justiça, em cujo âmbito elaborou-se parecer, pela aplicação de pena, que estaria na órbita da competência do próprio Presidente do Órgão, a teor do disposto no artigo 141, inciso III, da Lei nº 8.112/90. Ora, não está a autoridade competente obrigada a observar quer as conclusões, em si, da comissão que presidiu o processo administrativo, quer aquelas constantes de parecer. E foi justamente isso que ocorreu na espécie, chegando-se, no âmbito do Ministério a que passou a estar vinculado o Órgão tomador dos serviços, a um novo parecer, não pela advertência, mas pela demissão do Impetrante. A argumentação sobre a preclusão da matéria improcede.

Surge a problemática referente à simultaneidade dos processos administrativo e penal. O entendimento em relação à pena de demissão repousa em dois incisos do artigo 117 da Lei nº 8.112/90, ou seja, nos incisos IX e XII, que prevêem a pena maior no tocante a:

3

104

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

(...)

XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

O cotejo dessas normas com o Código Penal revela íntima interligação. A rigor, o inciso IX cuida da concussão, e o XII, da corrupção:

Art. 316. Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: pena - reclusão de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: pena - reclusão de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.

A identidade salta aos olhos, repercutindo, assim, na independência da responsabilidade administrativa. Isso porquanto esta última pressupõe a prática do ato, e aí afigura-se pertinente a regra segundo a qual ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória - inciso LVII do artigo 5º da Constituição Federal. A culpa de que trata o preceito está ligada

7

MS 21.708-1 DF

a ato que encerre tipo penal, como é o caso dos insertos nos incisos IX e XII do artigo 117 da Lei nº 8.112/90. Em síntese, configurando o procedimento do servidor ato glosado penalmente, há de aguardar-se o término da ação penal, isso sem prejuízo de possível medida acauteladora, em vista da continuidade, ou não, no serviço. Pois bem, está na dependência do julgamento da apelação interposta pelo ora Impetrante o desfecho da persecução promovida pelo Ministério Público. Destarte, procede a articulação contida na inicial deste mandado de segurança, para que se aguarde o fim do processo criminal.

Concedo a ordem em tal sentido, obstaculizando, portanto, o implemento de ato da autoridade dita coatora que possa resultar na punição do Impetrante.

09/11/2000

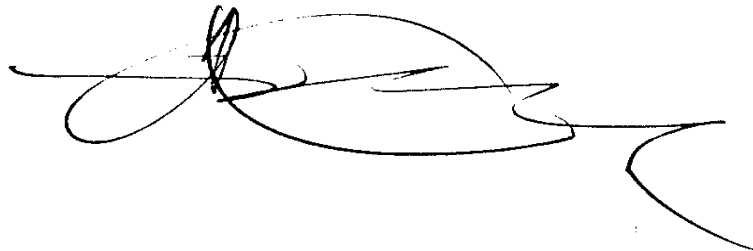
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.708-1 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, peço vênia a V. Exa. para entender que, no caso, a pena administrativa independe do resultado da ação penal. Há precedentes da Corte. Posso citar o que foi decidido no Mandado de Segurança nº 22.076, de que fui designado redator para o acórdão.

Com essas breves considerações, peço vênia a V. Exa. para denegar o Writ.



09/11/2000

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.708-1 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O exercício do poder disciplinar pelo Estado não está sujeito ao prévio encerramento da *persecutio criminis* que venha a ser instaurada, contra o servidor público, perante órgão competente do Poder Judiciário.

Na realidade, as sanções penais e administrativas, qualificando-se como respostas autônomas do Estado à prática de atos ilícitos cometidos pelos servidores públicos, não se condicionam reciprocamente, tornando-se possível, em consequência, a imposição da punição disciplinar independentemente de prévia decisão da instância penal. Desse modo, com a só exceção do reconhecimento judicial da inexistência de autoria, ou da inocorrência material do próprio fato, ou, ainda, da configuração das causas de justificação penal, as decisões do Poder Judiciário não condicionam o pronunciamento censório da Administração Pública (MS 21.029-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).



Essa **autonomia** das sanções administrativas e penais, associada à **independência** das respectivas instâncias, tem levado a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais a reconhecerem que o exercício do poder disciplinar pelo Estado **não está sujeito** à prévia conclusão da **persecutio criminis** promovida pelo Ministério Público.

Daí a **advertência** de HELY LOPES MEIRELLES ("Direito Administrativo Brasileiro", p. 414, 17ª ed., 1992, Malheiros), que, ao versar o tema da **responsabilidade administrativa dos agentes estatais**, observa:

"A **punição administrativa ou disciplinar não depende** de processo civil ou criminal a que se sujeite também o servidor pela **mesma falta**, **nem obriga** a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos. Apurada a falta funcional, pelos meios adequados (processo administrativo, sindicância ou meio sumário), o servidor fica sujeito, **desde logo**, à penalidade administrativa correspondente.

A **punição interna, autônoma que é**, pode ser aplicada ao servidor **antes do julgamento judicial do mesmo fato**. E assim é porque, como já vimos, o ilícito administrativo **independe** do ilícito penal. Absolvição criminal só afastará o ato punitivo se ficar provada, na ação penal, a inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor." (grifei)



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, ao refletir esse magistério da doutrina, tem proclamado a autonomia das instâncias e a independência das responsabilidades emergentes da violação, pelo servidor público, dos seus deveres funcionais, enfatizando que "A Administração pode, mediante processo administrativo, demitir o funcionário antes do pronunciamento da Justiça sobre a imputação de crime a ele feita" (RT 302/747, Rel. Min. VILLAS BOAS - RT 227/586, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI - RTJ 71/761, Rel. Min. OSWALDO TRIGUEIRO - grifei).

Impõe-se destacar, por necessário, que essa orientação jurisprudencial tem sido reafirmada por esta Suprema Corte, inclusive sob a égide da vigente Constituição republicana (MS 21.029-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno):

"Mandado de Segurança. Servidor policial. Demissão por se ter prevalecido da condição de policial. O ato de demissão, após processo administrativo, não está na dependência da conclusão de processo criminal a que submetido o servidor, por crime contra a administração pública. Independência das instâncias. Constituição, art. 41, § 1º. Transgressões disciplinares de natureza grave. Mandado de segurança indeferido."
(MS 21.332-DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJU de 07/05/93 - grifei)

Com estas considerações, **peço vênia**, para, ao acompanhar o voto do eminente Ministro MAURÍCIO CORRÊA, **denegar** o mandado de segurança.

É o meu voto.



/rs.
/njn.

09/11/2000

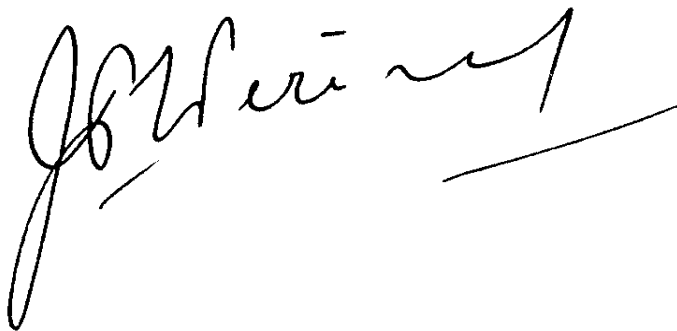
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.708-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: — Sr. Presidente, peço vênia a V. Exa. para acompanhar o voto do eminente Ministro Maurício Corrêa. Reporto-me à análise que fiz da questão no Mandado de Segurança 21.294.

CR/



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 21.708-1

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. MAURÍCIO CORRÊA

IMPTE. : JOSE AFONSO DA SILVA

ADV. : CILENE MARIA HOLANDA SALOIO

IMPDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão : Por maioria, vencido o Relator (Ministro Marco Aurélio), o Tribunal indeferiu a segurança e cassou a liminar. Redator para o acórdão o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Néri da Silveira e Nelson Jobim, e, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Marco Aurélio (Vice-Presidente). Plenário, 9.11.2000.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
Coordenador