

19/08/99

TRIBUNAL PLENO

**MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.146-1 MATO GROSSO DO SUL**

**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**  
**IMPETRANTE: JUSCELINO SOARES BRUM**  
**ADVOGADO: LUIZ MANZIONE**  
**IMPETRADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**EMENTA:** Servidor público: punição administrativa: **ne bis in idem** (Súm. 19): incorrência.

Não obstante as sanções de suspensão e demissão tenham sido sucessivamente aplicadas ao mesmo fato, não há **ne bis in idem**, vedado pela Súmula 19, se, para aplicar a demissão, o Presidente da República anulou previamente a suspensão, por incompetência da autoridade inferior que a impusera.

**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 unanimidade de votos, em indeferir o mandado de segurança.

Brasília, 19 de agosto de 1999.

MOREIRA ALVES

- PRESIDENTE

SEPÚLVEDA PERTENCE

- RELATOR



**MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.146-1 MATO GROSSO DO SUL**

**RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE**  
**IMPETRANTE: JUSCELINO SOARES BRUM**  
**ADVOGADO: LUIZ MANZIONE**  
**IMPETRADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**R E L A T Ó R I O**

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE:** O caso é de mandado de segurança contra ato do Senhor Presidente da República, que demitiu o impetrante do cargo de Engenheiro de Operações do Ministério das Comunicações, por improbidade administrativa - apropriação de importâncias que lhe foram creditadas indevidamente a título de remuneração, de junho de 1993 a fevereiro de 1995.

Por esse fato o impetrante respondeu a processo administrativo-disciplinar que resultou na sua *suspensão* por 30 dias e na determinação de restituir o valor percebido a maior na forma do art. 47 da L. 8.112/90 - isto é, em 30 dias -, *sob pena de demissão* (Portaria nº 31, de 22.12.97, do Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério das Comunicações - f. 28).

Como o impetrante se recusasse a efetuar a devolução nos termos do art. 47 da L. 8.112/90, entendendo que teria direito de fazê-lo na forma da redação original do art. 46 da L. 8.112/90 - ou



seja, em parcelas mensais não superiores a 10% de sua remuneração -, a autoridade que impusera a pena de suspensão encaminhou ao Ministro das Comunicações expediente sugerindo a demissão do impetrante por improbidade administrativa (f. 304/305 ), o que foi feito.

No mandado de segurança, insiste o impetrante em que não estava obrigado a restituir os valores percebidos a maior na forma do art. 47, advindo daí a ilegalidade da demissão. Alega, por outro lado, ter sofrido duas punições - suspensão e demissão - pelo mesmo fato, o que é vedado pela Súmula 19 do STF.

Conclui, requerendo a concessão da segurança para "decretar nulo o ato que demitiu o impetrante, bem como seja dado o cumprimento da Lei 8.112/90, com a redação original ao tempo em que o ato apurado ocorreu, mandando providenciar o desconto do valor devido, em parcelas mensais que não ultrapassem a um décimo de sua remuneração".

Em suas informações, suscita o impetrado preliminar de não cabimento do mandado de segurança, por não haver "prova da liquidez e nem da certeza do direito invocado", e de inépcia da inicial, pois "além de incerto o pedido, da narração dos fatos não decorre logicamente a conclusão". Quanto ao mérito, aduz, no essencial:



"O Impetrante foi redistribuído do extinto MINFRA para o Quadro de Pessoal do Ministério dos Transportes e das Comunicações. Quando da reorganização ministerial, foi, novamente, redistribuído em 22/6/93 (fls. 36 do Processo Disciplinar) para o Ministério das Comunicações, mas seu nome, por erro no sistema SIAPE, constava da folha de pagamento do Ministério de Minas e Energia. De junho de 93 a fevereiro de 1995, mesmo ocupando um só cargo, o Impetrante recebeu remuneração pelos dois Ministérios e, inobstante sabedor de que o segundo pagamento era indevido, dele se aproveitou. Diz que não houve malícia. Não se há, porém, aí, de alegar a boa-fé. Não havia nenhuma lei, cuja errônea interpretação pudesse dar ao Impetrante a impressão de que tinha direito ao duplo recebimento. Houve equívoco da Administração, ao não retirar o nome do servidor do sistema de pagamento do Ministério de Minas e Energia. Deveria, imediatamente, o servidor devolver as quantias indevidamente recebidas. Ou, pelo menos, mantê-las intactas para posterior devolução. Não só não o fez como delas se serviu, como se fossem suas, sabendo que não eram. É ele próprio quem o afirma às fls. 2 do doc. nº (?) - defesa escrita apresentada no Processo nº 48000.005134/95, cuja instauração foi determinada pelos Ministérios da Comunicação e de Minas e Energia. Sabia que a devolução, no preceito legal, seria em percentual insignificante que em nada pesaria em seu bolso. Ao utilizar-se das quantias indevidamente recebidas por quase dois anos, agiu de má-fé.

O comportamento do Impetrante foi classificado como improbidade administrativa. (...)

Para a Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1993, "constitui ato de improbidade administrativa **importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei notadamente...**" (art. 9º).

Ora, no caso de improbidade administrativa, a Lei nº 8.112, de 1990, é taxativa: nos termos do inciso IV do seu artigo 132, a pena aplicável é a de demissão e não de suspensão. A competência para sua aplicação é do Chefe do Poder Executivo (art. 141, I).

Inadvertidamente, adotando a conclusão do Relatório da Comissão, o Sr. Secretário de Planejamento e Orçamento do Ministério das Comunicações, invocando, dentre outros, o art. 132, IV, da Lei nº 8.112, assinou Portaria nº 31, de 22 de dezembro de 1997, aplicando ao servidor a pena de suspensão por trinta dias, por prática

de improbidade administrativa, pena a ser convertida em demissão se o servidor não saldasse o débito no prazo que lhe foi assinado.

Apesar de notificado, desde agosto de 1995, por diversas vezes para saldar o débito, o Impetrante sempre opunha obstáculos. Inclusive após a indigitada Portaria, o que motivou a proposta de demissão.

Na Casa Civil da Presidência da República foi constatado o equívoco, tendo a Subchefia para Assuntos Jurídicos (Nota nº 798/98-SAJ/PR, no final do Processo) sugerido a anulação da penalidade inadequada e ilegalmente imposta, com o conseqüente desconto, no débito do Servidor, da quantia equivalente aos trinta dias de suspensão. Propôs, em seguida, a aplicação da penalidade correta.

O Diário Oficial da União, seção 2, edição nº 75, do dia 22 de abril de 1998, publicou dois atos presidenciais:

- a) um despacho anulando a "penalidade de suspensão aplicada ao servidor Juscelino Soares Brum, por absoluta incompetência da autoridade julgadora (arts. 167, §§ 1º e 3º, e 168 da Lei nº 8.112, de 11.12.90)", e ao mesmo tempo decidindo pela demissão do servidor por improbidade administrativa;
- b) um decreto, já transcrito no item 9, demitindo o servidor por improbidade administrativa.

Não houve, como afirma o Impetrante nem abuso e nem desvio de poder. A demissão ocorreu, não para que lhe fosse aplicada a disposição do art. 47 da Lei nº 8.112, de 1990, mas em conseqüência da infração apurada - improbidade administrativa - e nos estritos termos da Lei. A penalidade de suspensão - que lhe fora inadequada e incompetentemente imposta pelo Sr. Secretário de Planejamento e Orçamento do Ministério das Comunicações - foi anulada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República no exercício do poder hierárquico, respeitando-se os direitos decorrentes dessa anulação, isto é, com o desconto, em seu débito, da quantia relativa ao período da suspensão anulada.

(...)

Nenhum vício, capaz de invalidar o processo administrativo disciplinar, foi apontado pelo Impetrante, que, na verdade, se insurge contra a forma pelo qual deverá repor os valores indevidamente recebidos. Mas, a

forma da reposição não depende da autoridade Impetrada, antes decorre de expressa previsão legal (art. 47 da Lei nº 8.112, de 1990, seja na redação original, seja na proveniente da Lei nº 9.527, de 1997). Não houve dupla punição pelo mesmo fato: a suspensão, inadequadamente aplicada no Ministério das Comunicações, foi anulada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que, na forma da Lei, demitiu o Impetrante. Seus direitos foram respeitados e o valor correspondente aos dias de suspensão convertidos em crédito a ser abatido de seu débito para com a Administração."

À vista das informações, indeferi o pedido de liminar (f. 319).

O Ministério Público opina pela denegação da segurança. Lê-se no parecer da il. Subprocuradora-Geral Anadyr de Mendonça Rodrigues (f. 329/332):

"5. Tudo posto, é de se ver que, in hoc casu, o Impetrante se insurge contra o comportamento da Administração Pública, que **ANULOU** penalidade de suspensão anteriormente imposta, para, em razão dos mesmos fatos, apurados em processo administrativo, impor a penalidade de demissão.

6. Desde logo deve lembrar-se de que a Súmula 473 assim reza:

**'A ADMINISTRAÇÃO PODE ANULAR SEUS PROPRIOS ATOS, QUANDO EIVADOS DE VÍCIOS QUE OS TORNAM ILEGAIS, PORQUE DELES NÃO SE ORIGINAM DIREITOS; OU REVOGÁ-LOS, POR MOTIVO DE CONVENIÊNCIA OU OPORTUNIDADE, RESPEITADOS OS DIREITOS ADQUIRIDOS, E RESSALVADA, EM TODOS OS CASOS, A APRECIÇÃO JUDICIAL.'**

7. Assim, em princípio, nenhuma mácula pode ser entrevista, no ato administrativo que anulou outro tido por ilegal.

8. Argumenta a petição inicial que o ato anulado era dotado de legalidade:

'O requerente não poderia ter sido demitido, mas foi, somente para ser enquadrado nas condições mencionadas no art 47, como já foi dito, todavia ainda está de pleno acordo em restituir o valor que lhe foi pago a maior, sem sua interferência direta ou indireta, na forma do artigo 46, da Lei 8.112/90, com a redação anterior, **TENDO AUTORIZADO OS DESCONTOS** das parcelas mensais, como já deixou claro em pedidos de reconsideração e reexame. Não resta dúvida que após reconduzido ao cargo, por força de liminar, fará a restituição na forma prevista no art. 46, redação anterior.'

(...)

10. Afigura-se que, se efetivamente presentes estiveram as condições **DE FATO** alegadas pelas informações, então não será possível negar-lhes procedência.

11. É que, efetivamente, em estando presente **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, legitimava-se a imposição da penalidade de **DEMISSÃO** e, não, a de **SUSPENSÃO**, anteriormente aplicada, já que a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - muito **anterior**, em sua vigência, aos atos atribuídos ao Impetrante, como reconhece na petição inicial ('O fato apurado no Processo Administrativo, para qual o impetrante em nada colaborou, ocorreu, como já disse, no período de junho de 1993 a fevereiro de 1995..', fls. 2/5) - assim rezou:

'Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, **perda da função pública**, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;'

12. Por isso, de absoluta legalidade foi o ato administrativo que impôs ao Impetrante a penalidade de **DEMISSÃO**, como decorrência de lhe haver sido atribuída a prática de ato de improbidade.

13. Alega a petição inicial que o Impetrante não tem responsabilidade pelo ato que deu causa à imposição da penalidade de demissão:

'O fato apurado no Processo Administrativo, para qual o impetrante em nada colaborou...'

14. Neste aspecto, porém, é vedado ao Poder Judiciário adentrar, porquanto a **CONTROVÉRSIA** acerca de tais **FATOS**, pois as informações prestadas argumentam que "O comportamento do Impetrante foi classificado como improbidade administrativa".

15. É o quanto basta, salvo melhor juízo, para ficar evidenciada a impropriedade da via processual eleita, eis que, no pensamento dessa Suprema Corte,

'A disciplina ritual da ação de mandado de segurança não admite dilação probatória. O mandado de segurança qualifica-se, em seus aspectos formais, como verdadeiro processo documental, em que incumbe ao impetrante do writ produzir a prova literal pré-constituída pertinente aos fatos subjacentes à pretensão de direito material deduzida.' (RMS 22.033-DF, Relator Ministro Celso de Mello, *in* DJ de 08.09.95, p. 28.358, Ementário Vol. 01799-01, P. 00070, Julgamento em 16.05.1995 - Primeira Turma)

'É da essência do processo de mandado de segurança a característica de somente admitir prova literal pré-constituída, ressalvadas as situações excepcionais previstas em lei (Lei nº 1533/51, art. 6º e seu parágrafo único).'

(MS 21.098-DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Relator p/ Acórdão Ministro Celso de Mello, *in* DJ de 27.03.92, p. 3.802, Ementário Vol. 01655-02, p. 00301, RTJ Vol. 137-02, p.



00663, Julgamento em 20.08.1991 - Primeira Turma)

16.O parecer é, por conseguinte, de que o Mandado de Segurança não comporta deferimento."

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized capital letter 'J' followed by a long, sweeping horizontal stroke that curves upwards at the end.

## V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator): Como visto no relatório, a impetração tem duplo fundamento.

Parte o primeiro da suposição de que a demissão teria decorrido da não devolução dos valores indevidamente percebidos, como ordenado no ato de suspensão do impetrante, para insistir no direito que lhe assistiria de proceder à restituição em parcelas mensais, não excedentes de 10% da remuneração, na forma do primitivo art. 46 da L. 8.112/90, e não, como determinado, na do art. 47 daquela lei.

Mas a suposição é errônea: a demissão não derivou da falta de restituição, mas, sim, da improbidade administrativa que se reputou caracterizada na continuada percepção de dupla remuneração pelo exercício de um só cargo. E o impetrante não impugna este motivo real da demissão.

O segundo fundamento é o da **Súmula 19**, que veda o **bis in idem**: sua improcedência é manifesta, uma vez que, malgrado imputadas ambas as punições à mesma infração funcional, a primitiva - ou seja,



suspensão - foi anulada pela autoridade superior, o Presidente da República, para decretar a demissão, que entendeu ser a sanção legal adequada à falta praticada.

Esse o quadro, indefiro a segurança, sem prejuízo do recurso às vias ordinárias: é o meu voto.

A handwritten signature, likely of a judge, consisting of a large, stylized capital letter 'J' with a loop at the top and a long, sweeping tail that curves back towards the left.

Nc.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.146-1

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

IMPTE. : JUSCELINO SOARES BRUM

ADV. : LUIZ MANZIONE

IMPDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, **indeferiu** o mandado de segurança. Ausentes, justificadamente, o Sr. Ministro Néri da Silveira, e, neste julgamento, os Srs. Ministros Carlos Velloso (Presidente), Marco Aurélio (Vice-Presidente) e Sydney Sanches. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Moreira Alves (art. 37, I do RISTF). Plenário, 19.8.99.

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

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

71 *Luiz Tomimatsu*  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador