

Superior Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 10.223 - DF (2004/0177780-2)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
IMPETRANTE : RENATO GUSMÃO DA SILVA FILHO
ADVOGADO : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. RECEBIMENTO COMO REVISÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. RECURSO HIERÁRQUICO. FALTA DE PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA. IRRELEVÂNCIA. CABIMENTO.

1. O pedido de revisão, assim como a reconsideração, no âmbito administrativo, são dirigidos para a mesma autoridade, que proferiu a decisão, distinguindo-se apenas quanto ao momento de seu ajuizamento. Doutrina.

2. O impetrante apresentou recurso hierárquico com pedido de reconsideração, que foi recebido como pedido de revisão, em razão do não cabimento da reconsideração. Dessa forma, inexistente prejuízo, nesse ponto, na medida em que, ainda que se conclua pelo não cabimento da reconsideração, certo é que o pedido foi recebido e analisado pela mesma autoridade competente, ainda que na forma de "pedido de revisão".

3. Muito embora a Lei nº 8.112/90 não traga regramento específico de cabimento de recurso hierárquico no capítulo referente ao processo administrativo disciplinar, tal recurso não pode ser afastado nos casos de pena de suspensão, porquanto, além de independer de previsão legal, seu cabimento se dá em nome do contraditório e da ampla defesa. Precedente.

4. O fato de se ter regulado o recurso hierárquico em capítulo diverso daquele referente ao processo administrativo disciplinar não retira a força exegética, que se deve dar ao art. 108 da Lei nº 8.112/90, numa interpretação sistemática da referida norma, no sentido de ser o dispositivo aplicável a todo o contexto da citada lei.

5. Segurança concedida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça: A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Votaram com a Relatora os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Og Fernandes, Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), Nilson Naves, Laurita Vaz e Arnaldo Esteves Lima.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Felix Fischer.
Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Gallotti.

Brasília, 22 de abril de 2009(Data do Julgamento)

Superior Tribunal de Justiça

Ministra Maria Thereza de Assis Moura
Relatora



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 10.223 - DF (2004/0177780-2)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
IMPETRANTE : **RENATO GUSMÃO DA SILVA FILHO**
ADVOGADO : **ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA**

RELATÓRIO

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (Relatora):

Trata-se de mandado de segurança, impetrado por Renato Gusmão da Silva Filho, contra ato praticado pelo Ministro de Estado de Minas Energia, consubstanciado no indeferimento do pedido de reconsideração e na negativa de remessa do recurso administrativo à autoridade hierarquicamente superior.

Consta dos autos que o impetrante que foi processado administrativamente e, ao final, punido com a pena de suspensão por 90 dias aplicada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, contra a qual interpôs pedido de reconsideração. Tal pedido foi recebido como pedido de revisão, ante o não cabimento de reconsideração nos termos da Lei nº 8.112/90, e indeferido, por entender a autoridade coatora que não havia fatos novos ou circunstâncias a justificarem a alteração da decisão.

Contra este indeferimento, o impetrante interpôs novo recurso hierárquico, que não foi recebido, por entender a autoridade coatora, que já havia sido exaurida a instância administrativa.

Irresignado, o autor interpôs o presente mandado de segurança, alegando, em síntese, que, nos termos dos arts. 104 e 106 da Lei nº 8.112/90, é cabível pedido de reconsideração, razão pela qual o primeiro pedido por ele apresentado deveria ter sido recebido nesses termos.

Sustenta que, independentemente do tipo de pedido (revisão ou reconsideração), é cabível recurso hierárquico, de acordo com o art. 107 da Lei nº 8.112/90. Afirma, nesse passo, que mesmo da decisão que lhe aplicou a penalidade de suspensão seria cabível o recurso hierárquico, daí porque ilegal a decisão que recebeu seu recurso como pedido de revisão, bem como a decisão posterior que entendeu incabível o seu novo recurso.

Nas informações prestadas, a autoridade coatora afirma que não se aplicam, na hipóteses, os artigos 106 e 107, da Lei nº 8.112/90, na medida em que tais dispositivos tratam do direito de petição e não propriamente do processo administrativo disciplinar.

Nessa linha assevera que a intenção do impetrante foi ver seu recurso apreciado nos termos da Lei nº 9.784/99 e não na forma da Lei nº 8.112/90, regulamentadora da espécie.

Por tal razão, sustenta que seria cabível apenas a revisão, razão pela qual foi

Superior Tribunal de Justiça

recebido o pedido de reconsideração do impetrante da citada forma.

Ouvido o Ministério Público Federal, este opinou pela denegação da segurança.

É o relatório.



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 10.223 - DF (2004/0177780-2)

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. RECEBIMENTO COMO REVISÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. RECURSO HIERÁRQUICO. FALTA DE PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA. IRRELEVÂNCIA. CABIMENTO.

1. O pedido de revisão, assim como a reconsideração, no âmbito administrativo, são dirigidos para a mesma autoridade, que proferiu a decisão, distinguindo-se apenas quanto ao momento de seu ajuizamento. Doutrina.

2. O impetrante apresentou recurso hierárquico com pedido de reconsideração, que foi recebido como pedido de revisão, em razão do não cabimento da reconsideração. Dessa forma, inexistente prejuízo, nesse ponto, na medida em que, ainda que se conclua pelo não cabimento da reconsideração, certo é que o pedido foi recebido e analisado pela mesma autoridade competente, ainda que na forma de "pedido de revisão".

3. Muito embora a Lei nº 8.112/90 não traga regramento específico de cabimento de recurso hierárquico no capítulo referente ao processo administrativo disciplinar, tal recurso não pode ser afastado nos casos de pena de suspensão, porquanto, além de independer de previsão legal, seu cabimento se dá em nome do contraditório e da ampla defesa. Precedente.

4. O fato de se ter regulado o recurso hierárquico em capítulo diverso daquele referente ao processo administrativo disciplinar não retira a força exegética, que se deve dar ao art. 108 da Lei nº 8.112/90, numa interpretação sistemática da referida norma, no sentido de ser o dispositivo aplicável a todo o contexto da citada lei.

5. Segurança concedida.

VOTO

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (Relatora):

As questões controvertidas neste mandado de segurança são duas especificamente:

a) determinar se é cabível pedido de reconsideração no âmbito do processo administrativo disciplinar;

b) aferir o cabimento de recurso hierárquico contra a decisão final no âmbito da Lei nº 8.112/90.

Passo ao exame de cada uma delas separadamente.

No tocante à primeira questão, a Lei nº 8.112/90, no capítulo correspondente ao processo administrativo disciplinar, regula como única medida cabível contra a decisão final do processo o pedido de revisão encaminhado para a mesma autoridade que proferiu a decisão.

Superior Tribunal de Justiça

Disciplina o art. 174 da referida norma:

"O processo disciplinar poderá ser revisto, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada."

Por outro lado, regula o art. 106 do Estatuto dos Servidores Públicos, no capítulo referente ao direito de petição:

"Cabe pedido de reconsideração à autoridade que houver expedido o ato ou proferido a primeira decisão, não podendo ser renovado." Parágrafo único. O requerimento e o pedido de reconsideração de que tratam os artigos anteriores deverão ser despachados no prazo de 5 (cinco) dias e decididos dentro de 30 (trinta) dias."

A primeira questão tratada nestes autos é relativa, portanto, ao cabimento do pedido de reconsideração no âmbito do processo disciplinar, ainda que não previsto especificamente no capítulo específico a tal processo.

No julgamento do MS 12621/DF, esta Terceira Seção, ainda que *obiter dictum*, afirmou que seria cabível o pedido de reconsideração no âmbito do processo administrativo disciplinar, como se depreende da seguinte passagem do voto do relator Ministro Arnaldo Esteves Lima:

"É oportuno registrar que constitui prerrogativa discricionária da autoridade competente o recebimento do pedido de reconsideração ou do recurso no efeito suspensivo, consoante inteligência dos arts. 106 e 109 da Lei 8.112/90. Em consequência, não cabe ao Poder Judiciário usurpar competência atribuída por lei à Administração. A propósito:

(...)

Por fim, cabe ressaltar que pedido de reconsideração não se confunde com o recurso hierárquico. O primeiro é julgado pela própria autoridade que proferiu o ato impugnado. O segundo, pela autoridade hierarquicamente superior." (MS 12.621/DF, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 05/05/2008)

No caso, tratava-se de pena de suspensão aplicada a servidor, que teria requerido a reconsideração da decisão, que deixou de ser recebida por intempestividade. Entendeu, portanto, o eminente Ministro Arnaldo Esteves Lima que o pedido era cabível e tempestivo.

Na presente hipótese, o impetrante apresentou recurso hierárquico com pedido de reconsideração, que foi recebido como pedido de revisão, em razão do não cabimento da reconsideração.

Vale ressaltar que o pedido de revisão, assim como a reconsideração, são dirigidos para a mesma autoridade, que proferiu a decisão, distinguindo-se apenas quanto ao

Superior Tribunal de Justiça

momento de seu ajuizamento. Nesse sentido, é a lição de Mauro Roberto Gomes de Mattos:

"Após a verificação de que o transcurso do lapso temporal não é impeditivo para o pedido de revisão disciplinar, diferentemente do pedido de reconsideração e do recurso hierárquico, em decorrência de que esses últimos são oferecidos após a fase do julgamento proferido pela Autoridade instauradora do processo administrativo disciplinar original. Já o pedido de revisão é proposto quando o processo disciplinar está encerrado." (Tratado de Direito Administrativo Disciplinar, editora América Jurídica, p. 887)

Dessa forma, entendo que inexistente prejuízo, nesse ponto, ao impetrante, na medida em que, ainda que se conclua pelo não cabimento da reconsideração, certo é que o pedido foi recebido e analisado pela mesma autoridade competente, ainda que na forma de "pedido de revisão". Portanto, independente da nomenclatura que se dê ao pedido apresentado (revisão ou reconsideração), o impetrante teve a oportunidade de ver revista a decisão que o suspendeu por 90 dias.

Quanto ao segundo ponto da impetração, a questão merece um detalhamento.

Reitero que a tese do impetrante consiste em saber se é cabível recurso hierárquico seja contra a decisão que definitiva que o suspendeu por 90 dias, seja contra aquela que indeferiu o seu pedido de revisão.

Esta Seção, em caso idêntico, entendeu que é cabível recurso hierárquico contra a decisão de Ministro de Estado, que aplica a penalidade de suspensão a servidor público.

Colhe-se da ementa:

"MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MINISTRO DE ESTADO. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. INTERPOSIÇÃO, NA VIA ADMINISTRATIVA, DE RECURSO ADMINISTRATIVO HIERÁRQUICO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. RECEBIMENTO COMO REVISÃO. ILEGALIDADE. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA DO IMPETRANTE. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O direito de ampla defesa e do contraditório ao impetrante restou cerceado, porquanto seu recurso hierárquico, com pedido de reconsideração, não foi submetido ao agente superior e foi recebido como revisão.

2. O recurso administrativo hierárquico, independentemente da denominação conferida pelo administrado, deve ser submetido à autoridade hierarquicamente superior, caso o agente ou órgão prolator da decisão ou ato impugnado não o reconsidere. Na espécie, o fundamento de que o processo administrativo disciplinar se rege pela Lei n. 8.112/90 e apenas subsidiariamente pela Lei n. 9.784/99 não exclui a possibilidade e o direito do interessado de ter seu recurso examinado pelo agente superior, já que o recurso administrativo hierárquico independe de previsão legal. Assim, é irrelevante o fato de o recurso hierárquico não estar previsto na legislação especial, qual seja, a Lei n. 8.112/90. De qualquer forma, o referido

Superior Tribunal de Justiça

diploma legal contempla a possibilidade de recorrer à autoridade hierarquicamente superior, no capítulo destinado ao direito de petição, assegurado aos servidores públicos, em processo administrativo disciplinar (arts. 104/115), denominando-se simplesmente de recurso.

3. Imperioso asseverar, ainda, que a previsão, na Lei n. 8.112/90, do pedido de revisão não possui o condão de excluir, em razão de alegada especialidade, o recurso administrativo hierárquico, já que os dois recursos não se confundem. Com efeito, o pedido de revisão possui requisitos mais específicos que o hierárquico e é analisado pela autoridade que praticou o ato impugnado. Sobreleva notar que o recebimento de um recurso no lugar do outro não pode ser realizado com vista a prejudicar a situação do administrado, nem cercear seu direito de defesa.

4. Segurança concedida, diante do cerceamento do direito de defesa do impetrante, para determinar à autoridade impetrada que encaminhe os recursos administrativos hierárquicos do impetrante ao Presidente da República, para que este os examine como entender de direito." (MS 10254/DF, Rel. Min. HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, TERCEIRA SEÇÃO, DJ 03/04/2006)

Extrai-se do voto do eminente Ministro Hélio Quaglia Barbosa, que a razão fundamental para a sua conclusão pelo cabimento de recurso hierárquico foi que "o fundamento de que o processo administrativo disciplinar se rege pela Lei n. 8.112/90 e apenas subsidiariamente pela Lei n. 9.784/99 não exclui a possibilidade e o direito do interessado de ter seu recurso examinado pelo agente superior, já que o recurso administrativo hierárquico independe de previsão legal".

Ademais, afirmou o ilustre Ministro que "a previsão, na Lei n. 8.112/90, do pedido de revisão não possui o condão de excluir, em razão de alegada especialidade, o recurso administrativo hierárquico, já que os dois remédios não se confundem".

A confirmar este entendimento, Maria Sylvia Zanella di Pietro sustenta que mesmo no processo administrativo disciplinar é cabível recurso hierárquico, independente da ausência de previsão legal (Direito Administrativo, editora Atlas, 17ª edição, p. 545).

Mauro Roberto Gomes de Mattos apontou com precisão a celeuma da Lei nº 8.112/90, que não traz regramento específico de cabimento de recurso hierárquico no capítulo referente ao processo administrativo disciplinar, posicionando-se pela possibilidade de ser interposto tal recurso:

"O sistema recursal estabelecido pela Lei nº 8.112/90 é falho por não possibilitar ao servidor uma garantia de que suas razões serão reavaliadas pela Autoridade superior.

(...)

Definimos o recurso em questão como toda medida, prevista na lei, que é utilizada para que a autoridade competente reexamine, reforme ou mantenha determinada decisão administrativa que impôs algum ônus jurídico ao servidor público interessado." (Ob. cit., p. 882)

Superior Tribunal de Justiça

Nem se diga que o Ministro de Estado age por delegação do Presidente da República, e que portanto não caberia recurso hierárquico, pois tal delegação se refere às penalidades de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor, conforme se extrai dos arts. 141, I, da Lei nº 8.112/90 e art. 1º, I, do Decreto 3.035/99.

Outrossim, o art. 141, II, do Estatuto dos Servidores Públicos é firme em apontar a competência dos Ministros de Estado para aplicação da penalidade de suspensão superior a 30 dias.

Por derradeiro, não há como se descuidar que o art. 107, I, da Lei nº 8.112/90 regula o cabimento de recurso hierárquico no âmbito da referida norma. Muito embora em capítulo diverso, deve ser realizada uma interpretação sistemática de todo o estatuto com o objetivo de extrair a melhor compreensão possível do texto legal.

Carlos Maximiliano, na obra incomparável sobre hermenêutica jurídica, ensinava sobre o referido processo interpretativo:

"Já não se admitia em Roma que o juiz decidisse tendo em mira apenas uma parte da lei; cumpria examinar a norma em conjunto: *Incivile est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita, judicare, vel respondere* - 'é contra Direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos, ao invés da lei em conjunto, só uma parte da mesma.' (Hermenêutica e Aplicação do Direito, editora forense, 17ª edição, p. 128)

Dessa forma, o fato de se ter regulado o recurso hierárquico em capítulo diverso daquele referente ao processo administrativo disciplinar não retira a força exegética, que se deve dar ao art. 108 da Lei nº 8.112/90 no sentido de ser o dispositivo aplicável a todo o contexto da citada lei, notadamente em nome do contraditório e da ampla defesa, que devem reger o processo judicial, bem como o administrativo.

Portanto, em razão de tudo o que foi afirmado, tenho que o silêncio da Lei nº 8.112/90 no capítulo próprio não retira o cabimento de recurso hierárquico pelo servidor seja contra a decisão que lhe aplica a penalidade de suspensão, seja contra aquela que indefere seu pedido de revisão.

Ante o exposto, concedo a segurança para determinar que a autoridade coatora submeta o recurso hierárquico do impetrante à apreciação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
TERCEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2004/0177780-2

MS 10223 / DF

Número Origem: 4840000215603

PAUTA: 22/04/2009

JULGADO: 22/04/2009

Relatora

Exma. Sra. Ministra **MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO GALLOTTI**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **WAGNER NATAL BATISTA**

Secretária

Bela. **VANILDE S. M. TRIGO DE LOUREIRO**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : RENATO GUSMÃO DA SILVA FILHO

ADVOGADO : ORESTE NESTOR DE SOUZA LASPRO

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA

ASSUNTO: Administrativo - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia TERCEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Votaram com a Relatora os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Og Fernandes, Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), Nilson Naves, Laurita Vaz e Arnaldo Esteves Lima.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Felix Fischer.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Gallotti.

Brasília, 22 de abril de 2009

VANILDE S. M. TRIGO DE LOUREIRO
Secretária