

Superior Tribunal de Justiça

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 8.553 - DF (2002/0092060-7)

RELATORA : MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
IMPETRANTE : CÉSAR APARECIDO MARTINEZ
IMPETRANTE : MARCOS AURÉLIO GONÇALVES
ADVOGADO : ÂNGELO HENRIQUE PERES CESTARI E OUTRO
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. IRREGULARIDADES. INEXISTÊNCIA.

1. A Portaria nº 166/2001 do Ministro da Justiça deu aos Chefes de Distritos Regionais a competência para aplicar as penas nos limites de suas atribuições, mas não lhe deu de forma com explícita competência para instaurar processos administrativos. Destarte, a referida portaria efetivamente disse menos do que deveria (*lex minus scripsit quam voluit*), porquanto deve-se compreender no sentido da expressão "determinar a instauração de sindicância e inquéritos administrativos" também a possibilidade de instaurar processos administrativos.

2. Ademais, a doutrina aponta divergência no uso da expressão "inquérito administrativo", indicando que tanto serve como natureza jurídica da sindicância; ou como processo disciplinar principal; ou finalmente como fase de instrução do processo disciplinar principal. A interpretação de que a referida Portaria refere-se à sindicância não cabe na presente hipótese, pois senão ter-se-ia um *bis in idem*: apontaria a competência do Chefe da Seção para a instauração de sindicância e de inquérito. Como a lei não tem palavras inúteis, essa não é a melhor interpretação, devendo ser homenageadas as outras duas exegeses que caminham juntas, destarte, no sentido de dar ao referido Chefe a competência para a instauração do processo administrativo.

3. Quando a testemunha é arrolada pela administração e não pela defesa, que também teve oportunidade para requerer a sua oitiva, a discricionariedade é daquela de poder ouvi-la ou não. Ademais, a conclusão do processo administrativo não foi sedimentada na participação da referida testemunha no fato, mas em todo o conjunto probatório dos autos. Inexistência de qualquer prejuízo na dispensa da oitiva da testemunha.

4. Se a imputação feita na portaria de instauração e por ocasião da indicição é a mesma, não há qualquer irregularidade a ser corrigida.

5. A nomeação para a função de membro de comissão de processo disciplinar, seja na função de secretário, de presidente ou de julgador, decorre da própria lei e recai sobre servidor público que tem a presunção de veracidade de seus atos praticados em ofício oriundas do próprio cargo público que exerce, razão pela qual a inexistência do termo de compromisso de tal servidor não constitui irregularidade.

6. Mandado de segurança denegado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas,

Superior Tribunal de Justiça

acordam os Ministros da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça: A Seção, por unanimidade, denegou 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, Felix Fischer, Laurita Vaz e Arnaldo Esteves Lima.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Gallotti.

Brasília, 11 de fevereiro de 2009(Data do Julgamento)

Ministra Maria Thereza de Assis Moura
Relatora



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 8.553 - DF (2002/0092060-7)

RELATORA : **MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA**
IMPETRANTE : **CÉSAR APARECIDO MARTINEZ**
IMPETRANTE : **MARCOS AURÉLIO GONÇALVES**
ADVOGADO : **ÂNGELO HENRIQUE PERES CESTARI E OUTRO**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**

RELATÓRIO

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (Relatora):

Trata-se de mandado de segurança, impetrado por César Aparecido Martinez e Marcos Aurélio Gonçalves, contra ato praticado pelo Ministro de Estado da Justiça, consubstanciado nas Portarias nº 865 e 866, de 06 de agosto de 2002, que demitiram os impetrantes do cargo de Policial Rodoviário Federal.

De acordo com os autos, os impetrantes foram processados administrativamente e, por fim, demitidos, em razão da prática de ilícito administrativo, caracterizada pelo recebimento de propina para a liberação de caminhão-tanque na cidade de São José do Rio Preto-SP.

Os impetrantes alegam, em síntese, a existência de diversas irregularidades no processo administrativo citado:

- a) ilegalidade na instauração do processo disciplinar, porquanto a autoridade instauradora não detinha competência para o ato;
- b) cerceamento de defesa em razão da dispensa da oitiva da testemunha Jane Aparecida Poltronieri Petroni, fundamentada em motivos inexistentes;
- c) a imputação contida na indicição foi alterada, divergindo daquela constante na Portaria de instauração, prejudicando a defesa dos impetrantes;
- d) inexistência de compromisso do Secretário da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar;

Foram prestadas informações pela autoridade impetrada, que afirmou que a delegação da autoridade competente ao Chefe da Seção de Correição e Disciplina para a instauração de inquérito administrativo engloba o processo administrativo.

Sustenta que os impetrantes tiveram ampla possibilidade de se defender, por todos os meios cabíveis, razão pela qual não há que se falar em nulidade do procedimento por cerceamento de defesa.

Assevera que no âmbito do mandado de segurança não cabe dilação probatória.

Argumenta que os fatos apontados na portaria de instauração do processo disciplinar e na indicição dos impetrantes são os mesmo, inexistindo vício neste ato.

Superior Tribunal de Justiça

Afirmam que o compromisso do Secretário da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar decorre da própria nomeação e do cargo público por ele ocupado.

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

É o relatório.



MANDADO DE SEGURANÇA Nº 8.553 - DF (2002/0092060-7)

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. IRREGULARIDADES. INEXISTÊNCIA.

1. A Portaria nº 166/2001 do Ministro da Justiça deu aos Chefes de Distritos Regionais a competência para aplicar as penas nos limites de suas atribuições, mas não lhe deu de forma com explícita competência para instaurar processos administrativos. Destarte, a referida portaria efetivamente disse menos do que deveria (*lex minus scripsit quam voluit*), porquanto deve-se compreender no sentido da expressão "determinar a instauração de sindicância e inquéritos administrativos" também a possibilidade de instaurar processos administrativos.

2. Ademais, a doutrina aponta divergência no uso da expressão "inquérito administrativo", indicando que tanto serve como natureza jurídica da sindicância; ou como processo disciplinar principal; ou finalmente como fase de instrução do processo disciplinar principal. A interpretação de que a referida Portaria refere-se à sindicância não cabe na presente hipótese, pois senão ter-se-ia um *bis in idem*: apontaria a competência do Chefe da Seção para a instauração de sindicância e de inquérito. Como a lei não tem palavras inúteis, essa não é a melhor interpretação, devendo ser homenageadas as outras duas exegeses que caminham juntas, destarte, no sentido de dar ao referido Chefe a competência para a instauração do processo administrativo.

3. Quando a testemunha é arrolada pela administração e não pela defesa, que também teve oportunidade para requerer a sua oitiva, a discricionariedade é daquela de poder ouvi-la ou não. Ademais, a conclusão do processo administrativo não foi sedimentada na participação da referida testemunha no fato, mas em todo o conjunto probatório dos autos. Inexistência de qualquer prejuízo na dispensa da oitiva da testemunha.

4. Se a imputação feita na portaria de instauração e por ocasião da indicição é a mesma, não há qualquer irregularidade a ser corrigida.

5. A nomeação para a função de membro de comissão de processo disciplinar, seja na função de secretário, de presidente ou de julgador, decorre da própria lei e recai sobre servidor público que tem a presunção de veracidade de seus atos praticados em ofício oriundas do próprio cargo público que exerce, razão pela qual a inexistência do termo de compromisso de tal servidor não constitui irregularidade.

6. Mandado de segurança denegado.

VOTO

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (Relatora):

Várias foram as alegações trazidas pelos impetrantes na sua inicial, todas elas apontando alguma nulidade no processo administrativo.

Passo ao exame de cada uma delas em separado, de forma a deixar mais

Superior Tribunal de Justiça

didática a leitura e a compreensão do voto.

a) Ilegalidade na instauração do processo disciplinar, instaurado por quem não detinha competência para tal ato.

Afirmam os impetrantes que a instauração do processo disciplinar se deu por determinação do Chefe da Seção de Correição e Disciplina da Polícia Rodoviária Federal, que não deteria competência para tal ato, mas apenas para a instauração de inquérito administrativo, nos termos do art. 106 da Portaria nº 166/2001 do Ministro da Justiça, que delegou algumas competências para a prática de atos administrativos.

Este o teor da citada norma:

"Art. 106 - Aos Superintendentes e Chefes de Distritos Regionais do Departamento de Polícia Rodoviária Federal incumbe:

(...)

XVIII - determinar a instauração de sindicância e inquéritos administrativos, assim como aplicar penalidades disciplinares nos limites de suas atribuições."

Todavia, entendo que não há nulidade no ato de instauração da Portaria, porquanto é caso típico de norma que disse menos do que deveria dizer (*lex minus scripsit quam voluit*). Na hermenêutica jurídica costuma-se chamar de Interpretação extensiva, assim definida por Christiano José de Andrade:

"A interpretação extensiva é uma ampliação do sentido porque o texto diz menos do que pretendia (*lex minus dixit quam voluit lex minus scripsit, plus voluit*). (...)

O intérprete aumenta a elasticidade da norma, adequando-a ao seu espírito e alterando-a em certa medida.

A interpretação extensiva alarga então o texto, dando-lhe uma extensão conforme o pensamento legislativo, isto é, fazendo corresponder o texto da lei ao espírito da lei (*ratio legis*). Neste caso, não há lacuna da lei, visto que os casos não diretamente abrangidos pela letra da lei cabem dentro do seu espírito.

A interpretação extensiva assenta-se em considerações teleológicas e axiológicas. A *ratio legis* conduz a aplicação a casos que não são diretamente abrangidos pela letra da lei, mas são acobertados pela finalidade da mesma." (O Problema dos Métodos da Interpretação Jurídica, editora Revista dos Tribunais, p. 118/119)

Esse sentido é assim verificado, na medida em que a Portaria citada deu aos Chefes de Distritos Regionais a competência para aplicar as penas nos limites de suas atribuições, mas não lhe deu competência para instaurar processos administrativos. Trocando em miúdos, a norma deu o fim mas não deu o meio. Destarte, tenho que a portaria

Superior Tribunal de Justiça

efetivamente disse menos do que deveria, porquanto deve-se compreender no sentido da expressão "determinar a instauração de sindicância e inquéritos administrativos" também a possibilidade de instaurar processos administrativos.

Ademais, é de se notar que a doutrina aponta divergência no uso da expressão "inquérito administrativo", conforme leciona José dos Santos Carvalho Filho:

"Por tudo o que procuramos diferenciar, para evitar dúvidas, repetimos o que nos parece mais aconselhável em relação em relação ao múltiplo sentido da expressão inquérito administrativo: o exame do contexto em que é empregada. Tanto serve como natureza jurídica da sindicância; ou como processo disciplinar principal; ou finalmente como fase de instrução do processo disciplinar principal." (Manual de Direito Administrativo, 20ª edição, editora Lumen Juris, p. 924)

O primeiro sentido apontado pelo autor certamente não cabe na presente hipótese, pois senão teríamos um *bis in idem* da portaria: apontaria a competência do Chefe da Seção para a instauração de sindicância e de inquérito. Como a lei não tem palavras inúteis, essa não é a melhor interpretação. As outras duas exegeses indicadas pelo ilustre doutrinador caminham juntas, destarte, no sentido de dar ao referido Chefe a competência para a instauração do processo administrativo.

Ressalte-se, ainda, que, no caso, a pena aplicada foi a de demissão, que não compete ao referido Chefe a aplicação. Razão maior, portanto, para que não haja mácula no processo disciplinar, pois a pena foi aplicada por quem detinha a competência para tal ato, o Ministro da Justiça.

Nesse sentido, confira-se precedente que firmou o entendimento de que não há vício na instauração de procedimento, por quem detém competência genérica se, ao final, a demissão se deu por quem era devidamente competente:

"RECURSO ORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. DEMISSÃO. NULIDADES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA. PREJUÍZO NÃO-CONFIGURADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE.

1 - A abertura de processo disciplinar por autoridade que detém competência para aplicar penalidade, de modo genérico, não gera nulidade se, posteriormente, a demissão foi levada a efeito por quem detinha competência específica para tal fim.

2 - O descumprimento de prazos, no processo administrativo é causa de anulação do processo se provado o prejuízo à parte que o alega. Precedente.

3 - Não se conhece de recurso ordinário quando a deficiência na sua fundamentação não permite a exata compreensão da controvérsia. Precedente.

4 - Recurso ordinário improvido." (RMS 12.057/GO, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe

Superior Tribunal de Justiça

25/08/2008)

No voto que proferi nesse julgado asseverei:

"Ademais, o ato de instauração de procedimento administrativo não poderia ser viciado pelo simples fato de ter sido praticado por autoridade diversa daquela que detinha competência para a demissão do servidor. A valer esta hipótese, todo processo administrativo deveria ser instaurado pelo Governador do Estado, porquanto só este detém a competência para demitir servidor público, punição esta que, em última análise é sempre cabível se o fato inicialmente averiguado (ainda que punível com mera advertência) comprovar-se posteriormente ramificado em diversos outros fatos suscetíveis de demissão. Destarte, se um processo é instaurado para averiguação de fato que é punível com suspensão, mas em seu curso prova-se que o fato deve ser punido com demissão, tal processo deveria ser, assim, anulado para que a autoridade competente, no caso o Governador, instaurasse novamente o processo? A resposta certamente é não."

Dessa forma, tenho que inexistente qualquer vício na instauração do processo administrativo disciplinar.

b) cerceamento de defesa em razão da dispensa da oitiva da testemunha Jane Aparecida Poltronieri Petroni.

Nesse ponto alega a impetração que a referida testemunha foi dispensada pela administração, com fundamento em motivos inexistentes, quais sejam, ausência de seu comparecimento e irrelevância do depoimento.

Sem incursionar pelo mérito dos motivos apontados, entendo que aqui também não houve qualquer irregularidade.

Deve-se apontar, desde logo, que a referida testemunha foi arrolada pela administração e não pela defesa, conforme expressamente afirmam os impetrantes (fl. 14).

Ademais, é discricionário da parte que arrola a testemunha o poder de ouvi-la ou não, razão pela qual se a defesa entendesse fundamental tal depoimento deveria ter requerido no momento oportuno, que, como visto, não o fez.

Ademais, a conclusão do processo administrativo, ao contrário do que alegam os impetrantes não foi sedimentada na participação da referida testemunha no fato, mas em todo o conjunto probatório dos autos, notadamente no depoimento do denunciante José Carlos Paiva. Destarte, a citada dispensa não trouxe qualquer prejuízo a eles, daí porque não pode ser verificada qualquer ilegalidade.

Nesse sentido:

"MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. ACAREAÇÃO.

Superior Tribunal de Justiça

DESATENDIMENTO. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. DEMISSÃO. DESPROPORCIONALIDADE. INOCORRÊNCIA.

I - O reconhecimento de nulidade de processo administrativo disciplinar pressupõe a comprovação de efetivo prejuízo à defesa. Precedentes desta c. Corte.

II - Nesse passo, não ofende o princípio constitucional da ampla defesa o desatendimento do pedido de acareação, formulado na defesa escrita, sem reiteração nas alegações finais e, nessas duas oportunidades, sem a demonstração da necessidade dessa diligência, mediante a indicação de depoimentos contraditórios ou que se infirmassem, como seria de rigor (art. 158, § 2º, da Lei nº 8.112/90).

III - (...)

Segurança denegada." (MS 13.646/DF, Rel. Min. FELIX FISCHER, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 11/11/2008)

Entendo, portanto, inexistente a ilegalidade apontada.

c) a imputação contida na indicição foi alterada, divergindo daquela constante na Portaria de instauração, prejudicando a defesa dos impetrantes.

Nesse aspecto, cabe referir, de plano, que a imputação, tanto na portaria de instauração quanto na indicição é a mesma.

Confira-se o que foi exposto na Portaria de instauração (fl. 116), no ponto que interessa:

"Instaurar Processo Administrativo Disciplinar para apurar a denúncia apresentada (...) definindo responsabilidade, se for o caso, na qual consta que no dia 06/03/01, quando transitava pela BR 153 conduzindo um veículo tipo caminhão tanque transportando combustível, o denunciante teria sido abordado e insinuando um "acordo", teriam recebido do denunciante o valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais para liberá-lo (...))."

Já na Indicição (fls. 363/368), constou a seguinte especificação:

"No dia 06 de março de 2001, de serviço na ronda C 6918, escalado no KM 76 ao 136, da BR 153, juntamente com o PRF César Aparecido Martinez (...)"

(...)

Que juntamente com seu parceiro de equipe César Aparecido Martinez, fiscalizaram e retiveram um veículo carregado com combustível.

(...)

Que foi negociado o valor, sendo recebido a quantia de R\$1500,00 (mil e quinhentos reais), conforme cópia da lâmina do cheque (...)"

Portanto, ante a perfeita similitude entre a portaria de instauração e a indicição dos impetrantes, não há qualquer ilegalidade nesse ponto.

Superior Tribunal de Justiça

d) inexistência de compromisso do Secretário da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar.

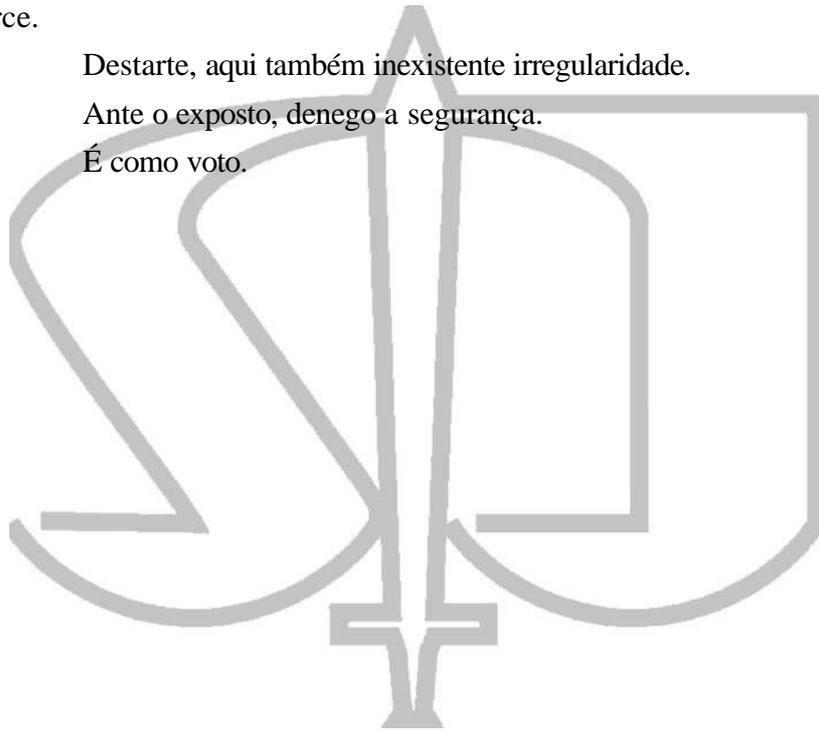
Alegam os impetrantes, ainda, que o Secretário da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar nomeado não prestou compromisso, razão pela qual seriam nulos todos os seus atos praticados.

Todavia, não há como acolher a alegação, porquanto a nomeação para a função de membro de comissão de processo disciplinar, seja na função de secretário, de presidente ou de julgador, decorre da própria lei e recai sobre servidor público que tem a presunção de veracidade de seus atos praticados em ofício oriundas do próprio cargo público que exerce.

Destarte, aqui também inexistente irregularidade.

Ante o exposto, denego a segurança.

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
TERCEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2002/0092060-7

MS 8553 / DF

Número Origem: 086580131972001

PAUTA: 11/02/2009

JULGADO: 11/02/2009

Relatora

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO GALLOTTI**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JAIR BRANDÃO DE SOUZA MEIRA**

Secretária

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

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : CÉSAR APARECIDO MARTINEZ

IMPETRANTE : MARCOS AURÉLIO GONÇALVES

ADVOGADO : ÂNGELO HENRIQUE PERES CESTARI E OUTRO

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA

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, denegou 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, Felix Fischer, Laurita Vaz e Arnaldo Esteves Lima.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Gallotti.

Brasília, 11 de fevereiro de 2009

VANILDE S. M. TRIGO DE LOUREIRO
Secretária