SERVIDOR PÚBLICO — DEMISSÃO — PROCESSO ADMINISTRATIVO

— A ausência de decisão judicial com trânsito em julgado não torna nulo o ato demissório aplicado com base em processo administrativo em que foi assegurada ampla defesa, dado que a aplicação da pena disciplinar ou administrativa independe da conclusão da ação penal, eventualmente instaurada em razão dos mesmos fatos. Precedente.

— Mandado de segurança indeferido.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Mandado de Segurança nº 23.008

Impetrante: João Gomes da Nóbrega Júnior

Impetrado: Presidente da República

Relator: Sr. Ministro MAURÍCIO CORRÊA

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. DEMISSÃO DE AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. ALEGAÇÃO EQUIVOCADA DE QUE A DECISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEVERIA AGUARDAR O TRÂNSITO EM JULGADO DO PROCESSO-CRIME.

A ausência de decisão judicial com trânsito em julgado não torna nulo o ato demissório aplicado com base em processo administrativo em que foi assegurada ampla defesa, dado que a aplicação da pena disciplinar ou administrativa independe da conclusão da ação penal, eventualmente instaurada em razão dos mesmos fatos. Precedentes.

Mandado de segurança indeferido.

ACÓRDÃO

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 votação majoritária, indeferir o pedido de mandado de segurança.

Brasília, 19 de maio de 1999.

CELSO DE MELLO — PRESIDENTE
MAURÍCIO CORRÊA — RELATOR
PARA O ACÓRDÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Ao proceder ao exame do pedido de concessão de medida acauteladora, assim resumi a espécie:

De acordo com a inicial, o Impetrante foi demitido, a bem do serviço público, após mais de vinte anos de carreira na polícia federal. Discorre-se sobre os fatos que acabaram por desaguar no processo administrativo que veio a respaldar o decreto de demissão atacado neste mandado de segurança, aludindo-se à circunstância de a comissão de inquérito administrativo não haver sopesado as provas coligidas, deixando de observar o preceito do artigo 165 da Lei nº 8.112/90:

“Apreciada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em, que se baseou para formar sua convicção.

§ 1º — O relatório será sempre conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor;

§ 2º — Reconhecida a responsabilidade do servidor, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes.”

Admite-se a inviabilidade de discutir-se, na via estreita do mandado de segurança, o alcance da prova coligida no processo administrativo e, a partir dessa óptica, aponta-se estar o direito líquido e certo do Impetrante na necessidade de aguardar-se o desfecho de ação penal ajuizada, com base nos mesmos fatos, para, somente após, sedimentada a culpa do Impetrante, chegar-se ao decreto de demissão. Menciona-se precedente desta Corte. Requer-se a concessão de liminar que implique o afastamento de eficácia do decreto formalizado e que restou publicado no Diário de 30 de outubro último. Argüi-se a relevância jurídica da causa de pedir, frente a certa decisão desta Corte, e o risco decorrente da circunstância de o Impetrante, mesmo porque

policial federal, não possuir outra fonte de sustento que não a advinda do liame com o serviço público, havendo dificuldade, após a passagem de mais de vinte anos, de lograr emprego indispensável à própria manutenção.

Com a inicial, vieram aos autos os documentos de folha 10 à 239 (folhas 242 e 243).

Aos autos vieram as informações de folha 251 à 266. Em síntese, assevera-se não subsistir dúvida quanto à existência da infração base do processo disciplinar e respectiva autoria, considerada a fase probatória própria. Em passo seguinte, após aludir-se à lição de Helly Lopes Meirelles sobre a presunção de legitimidade dos atos administrativos, incumbindo ao terceiro interessado comprovar o concurso de qualquer pecha que o torne inválido, evoca-se precedente da Corte (Mandado de Segurança nº 21.029-DF, relatado pelo Ministro Celso de Mello), sobre a independência das esferas administrativa e penal, trazendo-se à balha lição de Caio Tácito, presente no voto proferido pelo Ministro Rodrigues Alckmin no Recurso Extraordinário nº 78.949-SP. O Impetrante teria praticado ilícito administrativo suficiente, por si só, e independentemente da conclusão do processo criminal, a ensejar o afastamento do serviço público.

A Procuradoria Geral da República emitiu o parecer de folha 269 à 282 no sentido do indeferimento da ordem. A peça, confeccionada pela Subprocuradora-Geral Dra. Anadyr de Mendonça Rodrigues, e contando com o aprovo do Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, ressalta a inviabilidade do meio eleito para elucidarem-se, mediante instrução, fatos envolvidos na espécie, mencionando-se os precedentes desta Corte, retratados no Recurso em Mandado de Segurança nº 22.033-DF, relatado pelo Ministro Celso de Mello, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 8 de setembro de 1995, e no Mandado de Segurança nº 21.098-DF, cujo Relator para o acórdão foi Sua Excelência o Ministro Celso de Mello, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 27 de março de 1992. Segundo o parecer, os atos ilícitos atribuídos ao Impetrante na esfera administrativa transbordam, em muito, a figura penal

compreendida no artigo 316 do Código Penal. preceito base da persecução criminal. Daí a impropriedade do precedente citado pelo Impetrante, mediante o qual teria sido deferida a liminar (Mandado de Segurança nº 21.310-8/DF) e a adequação de outro pronunciamento sobre a independência das responsabilidades citadas (Mandado de Segurança nº 22.476-AL). Às folhas 284 e 285, tem-se petição reclamando o cumprimento da liminar, que foi remetida ao Presidente da Corte. Sua Excelência despachou determinando fosse oficiado ao Exmo. Sr. Presidente da República visando ao cumprimento imediato da decisão.

Aos autos veio o ofício do Ministro, de Estado da Justiça (folha 290) dizendo do cumprimento da ordem judicial. Também Sua Excelência o Presidente da República oficiou nesse sentido (folha 292).

Estes autos vieram-me conclusos para exame em 22 de fevereiro de 1999, e neles lancei visto em 1º imediato.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) — Ambos os precedentes evocados são de minha lavra. No primeiro, relativo ao Mandado de Segurança nº 21.310-8/DF, consignei:

SERVIDOR — RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL — DEMISSÃO. Estando o decreto de demissão alicerçado em tipo penal, imprescindível é que haja provimento condenatório e trânsito em julgado. Se, de um lado, é certo que a jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal indica o caráter autônomo da responsabilidade administrativa, a não depender dos procedimentos cível e penal pertinentes, de outro, não menos correto é que, alicerçada a demissão na prática de crime contra a administração pública, esta há de estar revelada em pronunciamento do Judiciário, coberto pelo manto da coisa julgada (Diário da Justiça de 11 de março de 1994, ementário nº 1.736-2).

Já o segundo precedente revela o seguinte entendimento:

RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA E PENAL — INDEPENDÊNCIA. A jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal é no sentido da independência das responsabilidades administrativa e penal. A exceção corre à conta de situação concreta, em que, no campo penal, hajam ficado patentes a inexistência da materialidade ou a negativa de autoria (MS nº 22.476-AL, Diário da Justiça de 3 de outubro de 1997, página 49.230, ementário 01.885-02).

Elucida-se a aparente antinomia perquirindo-se os fatos envolvidos. Sendo idênticos, o princípio da não-culpabilidade direciona no sentido de aguardar-se, em si, o pronunciamento do juiz natural.

Ora, na espécie dos autos, não vejo como se possa ter os fatos que serviram de base ao processo administrativo como a extravasarem o Código Penal. O Impetrante veio a ser acusado na área administrativa por receber propina, por prevalecer-se, com tal objetivo, da função de policial, praticando ato lesivo ao patrimônio de terceiro. Daí considerar a situação dos autos como alcançada pelo primeiro precedente, como compreendida no campo das exceções da regra segundo a qual as responsabilidades administrativa e penal são independentes. Valho-me do que tive oportunidade de consignar ao deferir a medida acuateladora:

Os fatos que serviram ao processo administrativo são os mesmos autorizadores da proposição da ação penal, valendo notar que a denúncia oferecida pelo Estado-Acusador ainda não foi recebida, em face, até mesmo, do incidente relativo à competência. No âmbito do processo administrativo, asseverou-se que o Impetrante auferiu “vantagens pecuniárias indevidas do comerciante Francisco Rodrigues de Sousa, forjando-lhe situação flagrantial e desta forma omitindo-se ao exercício de suas atribuições legais, culminando ainda por prevalecer-se abusivamente de sua condição de policial, praticando atos unguídos de abuso e desvio de poder, contra o patrimônio daquele comerciante” (folha 237). Na denúncia, ressaltou-se a configura-

ção do crime previsto no artigo 316 do Código Penal:

“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 dois a oito anos, e multa” (folhas 166 e 167).

Como móvel de demissão restou consignado o enquadramento da hipótese nas condutas tipificadas nos incisos IX, XLVIII e LXII do artigo 364 do Decreto nº 59.310, de 27 de setembro de 1966, embasando-se a demissão em “recebimento de propina; prevaricamento abusivo da função de policial e prática de ato lesivo ao patrimônio de terceiro” (folha 164).

Consoante a norma inserta no inciso LVII do rol das garantias constitucionais “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”, não se distinguindo efeitos de tal comando. Por outro lado, dispõe o Código Civil que “a responsabilidade civil é independente da criminal; não se poderá, porém, questionar mais sobre a existência do fato ou quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime” — artigo 1.525. Acresce, ainda, a existência de precedente, de minha lavra, revelando tese favorável ao pleito do Impetrante:

SERVIDOR — RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL — DEMISSÃO. *Estando o decreto de demissão alicercado em tipo penal, imprescindível é que haja provimento condenatório trânsito em julgado. Se de um lado é certo que a jurisprudência sedimentada do Superior Tribunal de Justiça indica o caráter autônomo da responsabilidade administrativa, a não depender dos procedimentos cível e penal pertinentes, de outro não menos correto é que, alicerçada a demissão na prática de crime contra a Administração Pública, esta há de estar revelada em pronunciamento do Judiciário coberto pelo manto da coisa julgada (Mandado de Segurança nº 21.310-8/DF — Tribunal Pleno, Diário da Justiça de 11 de março de 1994 — ementário nº 1.736-2) (folhas 243 e 244).*

Concedo a ordem para fulminar o ato atacado mediante este mandado de segurança,

determinando o sobrestamento do processo administrativo a fim de aguardar-se a decisão definitiva no processo penal.

É como voto na espécie.

VOTO

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA — Sr. Presidente, no caso, como se viu, o inquérito administrativo apurou que o impetrante praticou delito de recebimento de propina, abuso da função de policial e prática de ato lesivo do patrimônio de terceiro. De tal sorte que estou entendendo que, nesse caso, deve prevalecer o decidido na instância administrativa, independentemente do que pode ser apurado na instância penal. Uma coisa não tem nada a ver com a outra. Pode-se praticar uma irregularidade, que venha a ser punida administrativamente, sem ter nada a ver com a punição penal.

Neste sentido é a jurisprudência predominante deste Tribunal: MS nº 21.113, Relator Ministro MOREIRA ALVES, julgado em 12/12/90, Tribunal Pleno (RTJ 134/1.105); MS nº 21.321, Relator Ministro MOREIRA ALVES, julgado em 05/06/92, Tribunal Pleno (RTJ 143/848); MS nº 21.330, Relator Ministro ILMAR GALVÃO, julgado em 08/10/92, Tribunal Pleno (RTJ 144/476); MS nº 21.331, Relator Ministro NÉRI DA SILVEIRA, julgado em 03/02/93, Tribunal Pleno (RTJ 150/742); MS nº 21.545, Relator Ministro MOREIRA ALVES, julgado em 11/03/93, Tribunal Pleno, DJ de 02/04/93, pág. 5.619; MS nº 21.301, Relator Ministro ILMAR GALVÃO, julgado em 04/08/93, Tribunal Pleno (RTJ 149/99); MS nº 21.705, Relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA, julgado em 16/11/95, Tribunal Pleno (RTJ 159/806); MS nº 22.540, Relator Ministro MOREIRA ALVES, julgado em 09/05/97, Tribunal Pleno, DJ de 20/06/97 e MS nº 22.477, Relator Ministro CARLOS VELLOSO, julgado em 26/06/97, Tribunal Pleno, DJ de 14/11/97.

Seguindo essa mesma direção, na Sessão do dia 16.10.95, este Pleno julgou o Mandado de Segurança nº 22.076, de que fui Relator, cuja ementa é a seguinte:

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO. PROCESSO ADMINISTRATIVO É PROCESSO PENAL. AUTONOMIA DAS INSTÂNCIAS RECONHECIDA PACIFICAMENTE POR ESTA CORTE. EXCEÇÕES. CONCLUSÃO NA INSTÂNCIA PENAL QUANTO À INEXISTÊNCIA MATERIAL DO FATO OU NEGATIVA DE SUA AUTORIA, ALÉM DA FUNDAMENTAÇÃO, NA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA REFERENTE À PRÁTICA DE CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NÃO SE CONFIGURA, NO CASO PRESENTE, A COINCIDÊNCIA DAS PREMISSAS DE AMBOS OS PROCESSOS, DE MODO A CONFIGURAR A TESE DA PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO PENAL INTENTADA.

1. A autonomia das instâncias penal e administrativa é firmemente reconhecida por esta Corte, ressaltando-se as situações em que ocorre a repercussão dessa, naquela, ou seja, quando na instância penal se conclua pela inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria e, ainda, quando o fundamento lançado na instância administrativa refira-se à prática de crime contra a administração pública.

2. No presente caso, contudo, nenhuma das mencionadas exceções se apresenta. A Comissão Disciplinar encarregada do processo administrativo deixou de acolher a inclusão do artigo 364, inciso II do Decreto nº 59.310/66, justamente porque o indiciado não havia sido ainda julgado pelo Judiciário, por Crime Contra a Administração Pública, não se fundando a imputação, assim, em tipo penal, restando improcedente a tese desenvolvida pelo impetrante quanto à prejudicialidade da ação penal contra ele intentada.

Mandado de segurança indeferido.”

Idêntico resultado deu-se no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.671 (j. na Sessão do Pleno de 04.02.98), também de minha relatoria.

Com estas considerações, na esteira da jurisprudência iterativa desta Corte, peço vênha ao eminente Ministro Marco Aurélio para indeferir a segurança.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Relator para indeferir o mandado de segurança. Reabrir a questão seria discutir longamente o Mandado de Segurança nº 21.294, de 23/10/91, ainda não publicado, à espera de notas taquigráficas.

Entendi, então, que, quando a lei estatutária estabelece como causa de demissão a prática de “crime contra a Administração Pública”, está, na verdade, legislando por remissão: o que se estabelece é a sujeição à sanção administrativa de demissão do ato também definido na lei penal como crime, mas que, na medida em que se sujeita à sanção administrativa, é infração administrativa. Essa síntese é do raciocínio então desenvolvido. Já, então, ficou vencido o Sr. Ministro Marco Aurélio, coerente na tese, que chegou a ser sumulada pelo DASP, do condicionamento, nessa hipótese, da demissão ao término do processo criminal.

Mas ela tem sido, repetidamente rejeitada pelo Tribunal.

Lembro a partir desse primeiro caso em que analisei o problema, os MMSS 21.301, 21.230 e 22.656, relator o Sr. Ministro Ilmar Galvão; o MS 21.332, relator o Sr. Ministro Néri da Silveira; os MMSS 21.321, 21.545, 22.539 e 22.438, relator o Sr. Ministro Moreira Alves; o MS 22.115, relator o Sr. Ministro Celso de Mello; o MS 20.076, relator o

Sr. Ministro Maurício Corrêa; o MS 22.477, relator o Sr. Ministro Carlos Velloso; e, hoje, o MS 22.249, relator o Sr. Ministro Maurício Corrêa. Creio que, no ponto, já há jurisprudência a pedir súmula.

Peço vênia ao eminente Ministro Marco Aurélio para indeferir a ordem.

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº
23.008-8

Proced.: Rio de Janeiro

Redator para o Acórdão: Min. Maurício Corrêa

Impte.: João Gomes da Nóbrega Júnior

Advds.: Everaldo Peleja de Souza Oliveira e Outro

Impdo.: Presidente da República

Decisão: O Tribunal, por votação majoritária, *indeferiu* o pedido de mandado de segurança, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator), que o *deferia*, para invalidar o ato de missório e para determinar o *sobrestamento* do procedimento disciplinar até final resolução do processo penal instaurado contra o impetrante, *cassada* a medida liminar anteriormente concedida. *Redigirá* o acórdão o Ministro Maurício Corrêa. Ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves, Carlos Velloso, Ilmar Galvão e Nelson Jobim. Plenário, 19.5.99.