

— *Processo administrativo disciplinar conduzido por comissão regularmente constituída (Lei 8.112/90, artigo 149). Portaria publicada no Boletim Interno: regularidade (Lei 8.112/90, art. 151, I).*

— *Sindicância e procedimento administrativo disciplinar: distinção, certo que aquela é, de regra, medida preparatória deste (Lei 8.112/90, artigos 143, 145, 154). Desnecessidade da instauração da sindicância, se já está confirmada a ocorrência de irregularidade no serviço público e o seu autor. (Lei 8.112/90), artigos 143 e 144).*

— *Procedimento administrativo disciplinar julgado com excesso de prazo (Lei 8.112/90, art. 152). Inocorrência de vício nulificador do procedimento (Lei 8.112/90, art. 169, § 1º).*

— *Inocorrência do alegado cerceamento de defesa, dado que aos acusados, ao contrário do alegado, foi assegurada ampla defesa.*

— *Mandado de Segurança indeferido.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 22.055

Impetrante: Ornélio Azevedo Mello

Impetrado: Presidente da República

Relator: Sr. Ministro CARLOS VELLOSO

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 decisão unânime, indeferir o mandado de segurança. Votou o Presidente. Ausen-

tes, justificadamente, os Ministros Francisco Rezek, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, Presidente.

Brasília, 20 de junho de 1996.

Celso de Mello — Presidente

Carlos Velloso — Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (Relator): Trata-se de mandado de segurança impetrado por ORNÉLIO MACHADO e JAIR DE OLIVEIRA BERNARDO, ex-Patrolheiros Rodoviários do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, contra ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que os demitiu, por se valerem do cargo para lograr proveito pessoal, em detrimento da dignidade da função pública e procederem de forma desidiosa.

Alegam, em síntese, os impetrantes:

a) que a autoridade que instaurou o processo administrativo é incompetente para tal ato, pois, de conformidade com o disposto na Lei 8.026, de 12.04.90, o processo deveria ser instaurado por ato do Ministro de Estado e não do Superintendente do Departamento de Polícia Rodoviária Federal;

b) que são ilegais as Portarias de nºs 24/91, 57/91 e 19/92, subscritas pelo Superintendente do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, por designarem para integrar a Comissão de Processo Administrativo funcionários de nível hierárquico inferior ao dos acusados e por não terem elas sido publicadas no Diário Oficial;

c) que são também ilegais as Portarias de nºs 77/92, 109/92, 5/93 e 21/93;

d) que o processo administrativo está eivado de irregularidades insanáveis, como o excesso injustificado de prazo para a sua conclusão, pois a Lei 8.112/90, em seu art. 152, fixou em 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual período, para se concluir o processo administrativo. “Entretanto, mais de dois anos e meio se passaram entre a data que a administração pública tomou conhecimento dos fatos a serem investigados até a data de hoje”,

sendo certo que os ora impetrantes em nada contribuíram para esse atraso;

e) que houve cerceamento de defesa, porque a Comissão de Inquérito indeferiu o pedido de produção de provas, inclusive a oitiva de uma testemunha;

f) que a instrução é nula, por não ter especificado quais eram os ilícitos imputados aos pacientes.

Depois de outras considerações, requerem, com a medida liminar, seja concedida a ordem, “declarando líquido e certo o direito dos impetrantes e NULA, sem nenhum efeito, as Portarias firmadas, principalmente por falta de publicidade, bem como ANULADA A DECISÃO PRESIDENCIAL que HOMOLOGOU, em 08.03.94, o parecer da CPAD, reconhecendo que contra os acusados nenhum tipo de punição poderá ser imposta, relacionada com os fatos narrados no bojo de todo o processo, face a decadência do direito de punição, e, por estar, TODO O PROCESSO, eivado de vícios insanáveis”.

Indeferida a medida liminar (fl. 241), foram requisitadas informações, que foram prestadas às fls., 247/264, em que se descreve, de início, os fatos que deram origem à instauração do processo administrativo:

“Os fatos que originaram o presente processo tiveram início, em 28.08.91, com a prisão em flagrante do Policial Rodoviário Federal Ornélio Machado, que, por determinação de seu chefe imediato, o também Patrolheiro Rodoviário Federal Jair de Oliveira Machado, pretendia liberar, de maneira irregular e em troca de quantia de Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros), veículo de carga retido por trafegar com excesso de peso.

Instaurado o procedimento administrativo em 23 de setembro de 1991, com o objetivo de apurar a conduta ilícita imputada a Ornélio Machado e a Jair Oliveira Bernardo, por suspeita de conivência, veio ele a ser encerrado, em fevereiro de 1992, por vícios formais insanáveis. A nova comissão, designada também em fevereiro de 1992, não chegou a ser instalada, sendo constituída outra, em julho de 1992, que concluiu os trabalhos. É importante frisar que essa comissão era constituída

por servidores de nível hierárquico idêntico ao dos acusados. *A portaria de constituição foi publicada no Boletim Interno da Polícia Rodoviária Federal nº 23/92 e afixada no Quadro Mural, situado na entrada da sede da 9ª SPRF. Adotou também a comissão a salutar providência de comunicar pessoalmente aos acusados a re-instauração do procedimento administrativo apuratório, dando-lhes ciência do local, data e horário em que seriam desenvolvidos os trabalhos do colegiado, para acompanhá-los pessoalmente ou por defensor constituído, bem assim exercer com plenitude o direito de defesa e do contraditório.*”

O parecer da Advocacia Geral da União, que integra as informações, rebate os argumentos da impetração:

a) que não há direito líquido e certo a ser amparado por mandado de segurança;

b) que, no tocante à alegada “incompetência legal da autoridade instauradora do apuratório”, a Lei nº 8.026, de 12.04.90, já havia sido ab-rogada pela Lei nº 8.112/90, quando foi instaurado o processo administrativo disciplinar;

c) que “inexiste obrigatoriedade de publicação do ato de constituição da comissão, no Diário Oficial da União, pois a lei não o exige (art. 151, I, da Lei nº 8.112/90). No caso, o ato foi publicado em boletim interno do órgão, o que assegura a sua publicidade”;

d) que, quanto à especificação da acusação e o seu enquadramento legal, é oportuno transcrever parecer do eminente Consultor da União, doutor Wilson Telles:

“A finalidade dos princípios do contraditório e da ampla defesa e o exposto nos dois itens imediatamente anteriores indicam a desnecessidade de se consignarem, no ato de designação da c.i., os atos ilícitos e correspondentes dispositivos legais, bem assim os possíveis autores, o que se não recomenda, inclusive para obstar influências no trabalho da comissão de inquérito ou alegação de presunção de culpabilidade” (Parecer nº AGU/WM-02/94 anexo ao Parecer nº CQ-2).

e) que “a lei não estabelece que a hierarquia dos comissários deverá ser igual ou superior à do indiciado. Limita-se a exigir que os mem-

bro sejam servidores estáveis (art. 149, da Lei nº 8.112/90)”;

f) que, no que concerne à alegação de que a duração do processo teria ultrapassado de muito o prazo previsto no art. 152 da Lei 8.112/90, o que, por analogia, configuraria a decadência do direito da administração de puni-los, a Suprema Corte não dá guarida a essa tese, como se pode verificar pelo acórdão proferido no MS 21.494-DF;

g) que, em vários tópicos da inicial, os impetrantes pretendem discutir matéria de prova, inadmissível em sede de mandado de segurança.

O Ministério Público, oficiando às fls. 270/277, pelo parecer da ilustre Subprocuradora-Geral Maria da Glória Ferreira Tamer, opina pela denegação da ordem, “ressalvado aos ora impetrantes o uso das vias ordinárias para a apreciação do pedido”. Argumenta que as informações afastam as alegações de incompetência da autoridade instauradora do apuratório, de ilegalidade dos atos de instauração do processo disciplinar e de excesso de prazo para o seu encerramento. No tocante à alegação de presunção de culpabilidade, assinala o parecer que as conclusões que consubstanciam o relatório são “a síntese do apurado no processo, feita por quem presidiu individualmente ou pela comissão processante, com apreciação das provas, dos fatos apurados, do direito debatido e proposta conclusiva para decisão da autoridade julgadora competente” (HELY LOPES MEIRELLES, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 18ª Ed., RT, p. 590).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (Relator): A alegação no sentido de que as Portarias não foram publicadas no Diário Oficial não tem procedência, dado que as informações esclarecem que foram elas publicadas no boletim interno do órgão. Convém registrar que a Lei 8.112, de 11.12.90, que dispõe sobre o regime único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das

fundações públicas federais, não exige a publicação da portaria instauradora do processo disciplinar no Diário Oficial (art. 151, I).

A Portaria que designou a Comissão de Inquérito não descreve, é certo, com minúcias, as faltas praticadas. Fê-lo de modo genérico, nem seria possível exigir mais, dado que se inicia, com a citada portaria, a investigação. O que acontece é que foram os indiciados devidamente notificados para acompanhar “toda a instrução do Processo Administrativo” (fl. 79, fl. 81), quer dizer, tiveram ciência das faltas que lhes foram imputadas. Registre-se, aliás, que os fatos que originaram o procedimento administrativo “tiveram início, em 28.08.91, com a prisão em flagrante do Policial Rodoviário Federal Ornélio Machado, que, por determinação de seu chefe imediato, o também Patrulheiro Rodoviário Federal Jair de Oliveira Machado, pretendia liberar, de maneira irregular e em troca da quantia de Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros), veículo de carga retido por trafegar com excesso de peso”.

Também não procede a alegação no sentido de que a Comissão de Inquérito era integrada por funcionário de hierarquia funcional inferior a um dos acusados. Está nas informações:

“(…)

Instaurado o procedimento administrativo em 23 de setembro de 1991, com o objetivo de apurar a conduta ilícita imputada a Ornélio Machado e a Jair Oliveira Bernardo, por suspeita de conivência, veio ele a ser encerrado, em fevereiro de 1992, por vícios formais insanáveis. A nova comissão, designada também em fevereiro de 1992, não chegou a ser instalada, sendo constituída outra, em julho de 1992, que concluiu os trabalhos. É importante frisar que essa comissão era constituída por servidores de nível hierárquico idêntico ao dos acusados. A portaria de constituição foi publicada no Boletim Interno da Polícia Rodoviária Federal nº 23/92 e afixada no Quadro Mural, situado na entrada da sede da 9ª SPRF. Adotou também a comissão a salutar providência de comunicar pessoalmente aos acusados a re-instauração do procedimento administrativo apuratório, dando-lhes ciência do local, data e horário em que se-

riam desenvolvidos os trabalhos do colegiado, para acompanhá-los pessoalmente ou por defensor constituído, bem assim exercer com plenitude o direito de defesa e do contraditório.”

(…)” (fls. 247/248)

Esclareça-se, no entanto, que a Lei 8.112/90 não faz a exigência preconizada na impetração. O que a lei exige é que o processo disciplinar seja conduzido por comissão composta de três servidores estáveis (Lei 8.112/90, art. 149).

Não tem melhor sorte a alegação de nulidade do processo disciplinar por não ter havido sindicância.

O procedimento administrativo disciplinar instaura-se, de regra, após a realização de sindicância, disse eu no voto que proferi por ocasião do julgamento do MS 21.635-PE. É que a sindicância é, na verdade, um procedimento preparatório daquele. A autoridade, tendo ciência de irregularidade no serviço público, promove a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar (Lei 8.112/90, art. 143). Quer dizer, a sindicância tem por escopo confirmar a ocorrência da irregularidade, o seu autor; se isto se confirmar, instaura-se, então, o procedimento administrativo disciplinar (Lei 8.112/90, art. 145, III), certo que da sindicância poderá resultar o arquivamento do processo — na verdade a sua não instauração (Lei 8.112/90, art. 145, I) — ou a aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias (Lei 8.112/90, art. 145, II).

O que deve ficar claro é que o processo disciplinar pode ser instaurado de logo, sem necessidade de sindicância, se já se tem confirmada a ocorrência da irregularidade e o seu autor. A lei, expressamente, isto autoriza, art. 143, a dizer que “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”. A sindicância se instaura, como procedimento preparatório do processo disciplinar, quando não se tem confirmação da ocorrência da irregularidade e o seu autor.

No caso, as informações deixam claro que

a sindicância era desnecessária, dado que houve prisão em flagrante.

Os impetrantes foram notificados, conforme já se disse, para os atos do procedimento administrativo. Está nas informações:

“(…)

a) Conhecimento da acusação:

Publicada a portaria de instauração do inquérito em Boletim de Serviço, já continha ela a acusação. Posteriormente ao despacho de instrução e indicição, foi dada ciência do seu teor ao procurador dos indiciados que, tempestivamente, apresentou a defesa.

b) Oportunidade de contestação, com contraprovas.

Posteriormente, por intermédio do defensor, os impetrantes falaram nos autos e apresentaram petições, o que, inequivocamente, atesta os efeitos da citação. A comissão não acolheu os pedidos do procurador, por imperinentes e desnecessários.

c) presença nos atos:

De fato, a leitura dos autos a testa a presença dos impetrantes em depoimentos de testemunhas, no pedido de produção de provas, e na defesa final, tendo sido todas as suas razões devidamente examinadas e fundamentados os atos a elas relativos.

(…)” (fls. 250/251)

Sustenta-se, também, com base na Lei 8.026, de 12.04.90, que a autoridade competente para determinar a instauração do procedimento administrativo disciplinar seria o Ministro de Estado. Todavia, quando da instauração do mencionado procedimento disciplinar, tinha vigência a Lei 8.112/90, que não faz tal exigência.

Sustentam os impetrantes que o procedimento administrativo não se comportou no prazo do art. 152 da Lei 8.112/90, motivo por que é nulo.

Improcede o alegado.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 21.494-DF, Rel. para o acórdão o Sr. Ministro Francisco Rezek, repeliu tal alegação, com base no art. 169, § 1º, da Lei 8.112/90, a dizer, expressamente, que o julgamento do procedimento administrativo disciplinar fora do prazo legal não implica nulidade do processo (RTJ 142/804).

Destaco do voto que proferi por ocasião do citado julgamento:

“(…)

Sr. Presidente, peço licença ao eminente Ministro Relator para acompanhar o voto do Sr. Ministro FRANCISCO REZEK. Justifico: a demora na conclusão do inquérito administrativo não é causa de nulidade do inquérito administrativo. Nulidade haveria, se com a demora tivesse sofrido prejuízo a defesa. Ao que ouvi, não há uma indicação, por menor que seja, desse prejuízo.

Também estou de acordo com o Sr. Ministro FRANCISCO REZEK, quando S.Exa. afirma que, de regra, a demora é companheira da defesa. E isto não é só no inquérito administrativo. Muita vez a demora na conclusão de um processo criminal, ao invés de prejudicar, beneficia o réu; e muita vez essa demora ocorre tendo em vista requerimentos, pedidos de realização de provas feitos pela defesa. Muita vez isso ocorre. De modo que tenho como justificada esta afirmativa feita pelo eminente Ministro FRANCISCO REZEK, no sentido de que muita vez a demora é companheira da defesa.

Sr. Presidente, há um outro argumento, este de ordem legal. A Lei 1.711, o antigo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, no art. 225, expressamente estabelecia que, se o processo administrativo não fosse decidido no prazo de vinte dias, o servidor reassumiria, automaticamente, o exercício do cargo ou função, aguardando aí, então, o julgamento. Esta era a regra do Estatuto velho.

A lei nova, que institui o Regime Jurídico Único, Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, estabelece o prazo de vinte dias para a autoridade julgadora proferir a sua decisão (art. 167). E no § 1º do art. 169 expressamente estabeleceu que “O julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo”. E, Sr. Presidente, o simples excesso de prazo certamente que não implicaria nulidade, porque *pás de nullité sans grief* — não há nulidade sem prejuízo. Seria necessário — volto às palavras iniciais — que se indicasse a ocorrência de um prejuízo qualquer para a defesa. Quanto mais prazo tem a defesa, melhor. A presunção é a de que, ao invés de prejuízo,

teve a defesa vantagem, porque teve mais tempo.

A lei nova, Sr. Presidente, que estabelece o Regimento Jurídico Único para os servidores públicos da União, regula, no art. 147, o afastamento preventivo:

‘Art. 147 — Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração.

Parágrafo único — O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo.’

Assim, o único prejuízo que poderia existir, e seria aquele decorrente do afastamento preventivo do servidor, estaria afastado por força da lei, por isso que, não concluído o procedimento administrativo no prazo e na sua prorrogação, estabelecidos no art. 147 parágrafo único, o servidor reassume as suas funções. Não vejo, portanto, a ocorrência de prejuízo, no caso, para o servidor, com a demora; não vejo a ocorrência de qualquer prejuízo para a defesa em razão da demora na conclusão do inquérito administrativo.

(...)”

Certo é que, no caso, não houve ocorrência de vício capaz de nulificar o procedimento administrativo disciplinar de que resultou a demissão dos impetrantes, E no que toca à

prova propriamente dita, ou o seu exame, isto não seria possível nos limites do mandado de segurança, dado que direito líquido e certo pressupõe fatos incontroversos.

Do exposto, indefiro o *writ*.

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N.
22.055-4

ORIGEM: RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: MIN. CARLOS VELLOSO

IMPTE.: ORNÉLIO MACHADO E OUTRO

ADV.: SILVÉRIO AZEVEDO MELLO

IMPDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal indeferiu o mandado de segurança. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Francisco Rezek, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, Presidente. Plenário, 20.06.96.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Velloso, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa.

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

Luiz Tomimatsu, Secretário