



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.243 - DF (2012/0207551-1)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
IMPETRANTE : PABLO BOURBOM SOARES
IMPETRANTE : BETHANIA CAVALCANTI DE SOUZA
ADVOGADA : YOLANDA CORRÊA PEREIRA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA - LITISPENDÊNCIA NÃO CONFIGURADA - LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM - DIREITO ADMINISTRATIVO - SINDICÂNCIA INVESTIGATIVA OU APURATÓRIA DE SUPOSTA INFRAÇÃO COMETIDA POR SERVIDORES PÚBLICOS - NATUREZA INQUISITORIAL - DESNECESSIDADE DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO AO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES CONSTANTES DO PROCESSO.

1. Distintos os atos combatidos no presente *writ* em relação aos tratados no MS 19.242/DF, não se configura a litispendência aduzida pela autoridade impetrada.

2. Sendo o Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União signatário das respostas oferecidas aos questionamentos feitos pelos impetrantes, evidencia-se sua legitimidade passiva *ad causam*.

3. Tratando-se a sindicância investigativa ou apuratória de procedimento com natureza inquisitorial e preparatória, prescinde ela da observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os quais serão devidamente respeitados se desse processo sobrevier formal acusação aos servidores públicos. Precedentes.

4. À luz dos arts. 7º, § 3º, e 23, VIII, da Lei 12.527/2011, bem como do art. 6º da Portaria CGU nº 335/2006, considerando o caráter sigiloso do conteúdo do procedimento apuratório, não se vislumbra direito líquido e certo dos impetrantes ao acesso às informações constantes do processo, notadamente as relativas à pessoa do denunciante.

5. Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA Seção do Superior Tribunal de Justiça "A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora." Os Srs. Ministros Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Ari Pargendler votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Compareceu à sessão, o Dr. ROGERIO PEREIRA DE LIMA, pelo impetrado.

Brasília-DF, 11 de setembro de 2013(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.243 - DF (2012/0207551-1)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
IMPETRANTE : **PABLO BOURBOM SOARES**
IMPETRANTE : **BETHANIA CAVALCANTI DE SOUZA**
ADVOGADA : **YOLANDA CORRÊA PEREIRA E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**
INTERES. : **UNIÃO**

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Cuida-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Pablo Bourbom Soares e Bethânia Cavalcanti de Souza contra atos do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, tidos por violadores do direito de ter acesso a informação não classificada como sigilosa e não imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado.

Relatam terem tido notícia informal da existência de representação formulada contra eles junto à Controladoria-Geral da União, razão pela qual o primeiro impetrante formulou pedido no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC/CGU para saber a autoria da denúncia e sobre a versão nela contida.

Desse pedido sobreveio resposta informando a ausência de denúncias ou representações em face do solicitante, feita a ressalva de que a resposta não abrangia procedimentos investigativos em andamento ou denúncias não submetidas ao juízo de admissibilidade, os quais estariam abarcados por sigilo.

Inconformado, recorreu administrativamente tendo, na oportunidade, sido revelada a existência de apuração em andamento, relativa a uma suposta situação de nepotismo.

Alegam, com isso, que essa segunda resposta lhes privou de ter acesso a informações não classificadas como sigilosas, referentes a denúncia considerada "não concluída" pelo impetrado, as quais poderiam representar ofensa à honra e à imagem do denunciado.

Sustentam a ocorrência de contrariedade a dispositivos da Lei 12.527/2011, do Decreto 7.724/2012 e da Constituição Federal, na medida em que, mesmo em procedimento preparatório para uma possível instauração de processo administrativo disciplinar, seria imprescindível oportunizar ao denunciado o direito de resposta, ainda que dessa etapa procedimental não fosse prevista hipótese de incidência de qualquer sanção.

Pugnam, com isso, seja determinada a interrupção de todo e qualquer prazo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

referente ao procedimento administrativo, até que se entregue aos impetrantes os documentos que se encontram em poder da Controladoria-Geral da União, oportunizando nova oitiva aos impetrantes, bem como o franco acesso a quaisquer informações disponíveis nos órgãos públicos necessárias à tutela judicial ou administrativa dos direitos fundamentais dos autores.

Apreciando o pedido liminar às fls. 50/51 (e-STJ), a Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF 3ª Região) indeferiu a medida.

Intimada para prestar informações, a autoridade impetrada o fez às fls. 64/93 (e-STJ).

Nessa oportunidade, adotando como fundamentação a Informação nº 58/2012 - ASJUR/CGU-PR, a autoridade coatora alegou, primeiramente, litispendência do presente *writ* com o MS 19.242, destacando que o único quesito que distingue os dois *mandamus* é a indicação neste da pessoa do Ministro interino à época do ato combatido. Sustentou, também, em sede preliminar, sua ilegitimidade passiva e falta de interesse processual.

Quanto ao mérito, defende não haver qualquer violação à ampla defesa ou contraditório, sendo desnecessária a revelação da pessoa do denunciante do suposto nepotismo que envolveria os dois autores. Considera que, atuando o denunciante na qualidade de "agente colaborador", feita a denúncia, a própria Administração passa a ser titular dessa representação quando a encampa.

Ouvido, o Ministério Público Federal opinou pela denegação da segurança, exarando parecer assim ementado (fls. 97/102, e-STJ):

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. SITUAÇÃO DE NEPOTISMO. FASE DE APURAÇÃO. PRAZO LEGAL PARA CONCLUSÃO DO APURATÓRIO.

1. A apuração de denúncia contra eventual improbidade praticada por servidor público tem prazo legal para conclusão.
2. A honra e a imagem que os investigados supõem ter sido alvejadas serão objeto de defesa e esclarecimento.
3. Parecer pela denegação da segurança.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.243 - DF (2012/0207551-1)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
IMPETRANTE : **PABLO BOURBOM SOARES**
IMPETRANTE : **BETHANIA CAVALCANTI DE SOUZA**
ADVOGADA : **YOLANDA CORRÊA PEREIRA E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**
INTERES. : **UNIÃO**

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora):

DAS PRELIMINARES VENTILADAS PELA AUTORIDADE IMPETRADA:

1. Da ausência de litispendência.

Primeiramente, não se configura a alegada litispendência desta ação com o MS 19.242/DF. Em que pese a identidade dos pedidos elencados nos dois feitos, a causa de pedir é, na realidade, distinta. Enquanto no presente *writ* discute-se a legalidade de ato proferido pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, consistente na resposta a recurso administrativo formulado por um dos autores no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC/CGU, no *mandamus* anterior o ato discutido foi editado pelo seu substituto interino, atendendo a pedido de acesso à informação autuado em apartado.

Assim sendo, são distintos os atos combatidos nos *mandamus*, razão pela qual não se sustenta a alegada litispendência entre os processos indicados.

2. Da legitimidade passiva.

A legitimidade passiva de autoridade da impetrada está evidenciada no ato apontado como coator.

Examinados os documentos de fls. 18/19 e 21/22, verifica-se ser o Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União o signatário das respostas oferecidas aos questionamentos feitos pelo impetrante, tidas por violadoras de direito líquido e certo, fato que exprime a necessidade de sr mantido o impetrado no polo passivo deste *writ*.

3. Da falta de interesse processual.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os argumentos para a alegação de falta de interesse processual no presente *mandamus* se confundem com os que dão sustentação à negativa da segurança, motivo pelo qual serão apreciados em conjunto com o mérito do *writ*.

DO MÉRITO.

A insurgência dos impetrantes cinge-se à inobservância do contraditório e ampla defesa em procedimento apuratório instaurado para verificação de suposta infração caracterizadora de nepotismo; bem como à negativa de acesso a informações referentes a tal processo, inclusive sobre a pessoa do denunciante, as quais poderiam configurar ofensa à honra e à imagem dos denunciados.

Em relação à ilegalidade do procedimento adotado em razão da suposta necessidade de aplicação dos princípios do contraditório e ampla defesa, verifico que não assiste razão aos impetrantes.

A fase procedimental referida no presente feito é atinente a processo preparatório, de cunho meramente investigativo e apuratório, impulsionado por denúncia feita à Administração.

Esse procedimento não está expressamente disposto na Lei 8.112/90, sendo, por isso, regulamentado pela Portaria CGU nº 335/2006.

Acerca da sindicância investigativa ou preparatória, assim dispõe o art. 4º, II, desse normativo:

Art. 4º Para os fins desta Portaria, ficam estabelecidas as seguintes definições:

II - sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, **sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;**

Infere-se do dispositivo, conforme asseverado pela autoridade coatora que, tratando-se de procedimento investigativo, de caráter inquisitorial, sem acarretar nessa fase qualquer espécie de sanção ao denunciado, tal sindicância prescinde da observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os quais devem ser devidamente respeitados se, desse processo preparatório, sobrevier formal acusação aos servidores. Faz-se,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com isso, dispensável a presença do denunciado nessa etapa procedimental.

A propósito, colho jurisprudência desta Corte:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. DEMISSÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. **OFENSA AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NA SINDICÂNCIA. NÃO OCORRÊNCIA.** EXCESSO DE PRAZO NA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. NULIDADE AFASTADA. VIOLAÇÃO DO ART. 151 DA LEI Nº 8.112/90. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, FINALIDADE E PROPORCIONALIDADE.

1. Não há falar em prescrição da pretensão punitiva estatal se observado o prazo prescricional de cinco anos entre a ciência dos fatos pela autoridade competente e a instauração do processo disciplinar, bem como entre os 140 (cento e quarenta) dias da aludida instauração e a aplicação da penalidade disciplinar.

2. Na sindicância instaurada com caráter meramente investigatório ou preparatório de um processo administrativo disciplinar é dispensável a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa. Precedentes.

3. O excesso de prazo na conclusão do processo administrativo disciplinar só é causa de nulidade quando se evidencia a ocorrência de prejuízo à defesa do servidor, o que não ocorreu na espécie.

4. Não se deve confundir o Relatório Final da Comissão Processante com o ato de indiciamento do servidor, considerando que este ocorre ao final da instrução, enquanto a elaboração do referido relatório se dá em momento posterior, após a apresentação de defesa escrita pelo servidor.

5. Diante da conclusão da Administração, com base nas provas coligidas aos autos do processo disciplinar, que o impetrante valeu-se das atribuições do seu cargo para lograr proveito próprio e praticar ato de improbidade administrativa, não há falar, considerada a gravidade dos fatos, em ofensa aos princípios da proporcionalidade, moralidade e finalidade, tampouco em ocorrência de boa-fé quando da emissão de guias de abastecimentos para veículos inexistentes ou em quantidade superior à capacidade dos tanques das viaturas, entre outros.

6. Segurança denegada.

(MS 13.958/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22/06/2011, DJe 01/08/2011)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. **SINDICÂNCIA PRELIMINAR. GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INAPLICABILIDADE. CARÁTER INQUISITORIAL.** POSTERIOR ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD). SUPERAÇÃO DE EVENTUAIS IRREGULARIDADES DO PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 343/STJ. EDIÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 5 PELO STF. ALEGAÇÃO DE OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. INOVAÇÃO RECURSAL. INADMISSIBILIDADE NA VIA DO AGRAVO INTERNO.

1. A tese de ocorrência da prescrição da ação disciplinar não foi apreciada pelo Tribunal de origem, tampouco suscitada nas razões do recurso especial, caracterizando-se, pois, clara inovação recursal que não pode ser conhecida neste momento processual.

2. Este Tribunal Superior consagrou o entendimento de que na sindicância instaurada com caráter meramente investigatório (inquisitorial) ou preparatório de um processo administrativo disciplinar (PAD), é dizer, aquela que visa a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apurar a ocorrência de infrações administrativas sem estar dirigida, desde logo, à aplicação de sanção ao servidor público, é dispensável a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa, sendo prescindível a presença obrigatória do investigado.

3. Outrossim, "havendo a instauração do devido processo administrativo disciplinar, resta superado o exame de eventuais irregularidades ocorridas durante a sindicância". (MS 9.668/DF, relatora a Ministra LAURITA VAZ, DJe 01/02/2010.)

4. Nos termos do enunciado da Súmula Vinculante nº 5 do STF, "A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição".

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 982.984/DF, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 18/09/2012, DJe 21/09/2012)

Superado esse ponto, passo ao exame do pedido relativo ao acesso às informações atinentes ao procedimento investigativo e à pessoa do denunciante.

A Lei 12.527/2011, que regula o direito constitucional garantidor do acesso a informações de órgãos públicos, no seu art. 23, inciso VIII, revela a seguinte hipótese de restrição à informação:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

[...]

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Nesse mesmo diploma, no § 3º do art. 7º, ressalta o legislador que o acesso às informações de documentos utilizados para tomada de decisão deverá ser assegurado somente com a edição do respectivo ato decisório. *Verbis*:

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas **utilizados como fundamento da tomada de decisão** e do ato administrativo **será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.**

Sobre o tema, transcrevo o art. 6º da mesma Portaria CGU nº 335/2006, o qual trata do tema em debate da seguinte maneira:

Art. 6º **A investigação preliminar é procedimento administrativo sigiloso, desenvolvido no âmbito do Órgão Central e das unidades setoriais**, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, e será iniciada mediante determinação do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, do Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, do Corregedor-Geral ou dos Corregedores-Gerais Adjuntos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No caso em apreço, as informações a que pretendem ter acesso os impetrantes, são atinentes à apuração, ainda em andamento à época da edição dos atos combatidos, referentes à investigação decorrente de denúncia sobre o cometimento de infração caracterizadora de nepotismo, em que seriam indicados como infratores os dois autores.

Conforme ressaltado na resposta do recurso formulado no processo administrativo referente ao pedido de informações, "o procedimento em curso não tem o condão de produzir sanções de qualquer natureza", constando, ainda, desse documento, que "o resultado desse processo poderá, eventualmente, constituir peça informativa em posterior processo administrativo específico, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa" (fl. 19, e-STJ).

Como medida para garantir a eficácia do procedimento apuratório de responsabilidade de servidores públicos, os dispositivos acima citados visam manter em sigilo as investigações preliminares relativas aos agentes da Administração. É indiscutível que o livre acesso aos documentos referentes ao apuratório poderiam trazer prejuízos às investigações, na medida em que, tendo ciência das acusações, os servidores, que têm livre acesso à máquina pública, poderiam utilizar de subterfúgios atinentes à própria atividade para maquiar ou esconder suas infrações, impedindo a devida responsabilização pelas ilegalidades ocasionalmente cometidas no Serviço Público.

Ademais, a revelação do denunciante poderia ensejar eventual perseguição política lesiva aos princípios da impessoalidade, da isonomia e da moralidade. O servidor ou particular que oferece denúncia relativa a infração cometida por ocupante de cargo público, o faz em homenagem ao interesse público de ter os serviços prestados pela Administração em conformidade com a ética e com a legalidade. Permitir que ele sofra qualquer espécie de prejuízo por essa atuação desencorajaria novas denúncias, o que dificultaria ainda mais a atividade dos setores correicionais da Administração Pública.

Cumprе ressaltar que, nos termos do art. 6º, § 1º, da Portaria CGU 335/2006, a denúncia ou representação só será hábil, a ensejar investigação preliminar, se devidamente fundamentada, contendo a narrativa dos fatos em linguagem clara e objetiva, com todas as suas circunstâncias, a individualização do servidor público envolvido, **acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade imputada.**

Ou seja, para ter início uma investigação, a denúncia ou representação deve ser ato sério, com indícios de existência da irregularidade, fator que, associado às etapas da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sindicância preliminar, impede o recebimento de qualquer manifestação elaborada com o fito único de prejudicar servidor cumpridor de seus deveres.

Vale observar que, recebendo denúncia de particular, entendendo a Administração pela necessidade de abertura de processo administrativo disciplinar, ela o faz em nome próprio, encampando a representação por ele elaborada. Com isso, também por essa razão, não se sustenta o pedido de acesso aos dados de particular que formalizou a representação, o qual nem mesmo será titular da acusação possivelmente feita em decorrência da denúncia originariamente elaborada.

Outrossim, não se vislumbra, na hipótese, a possibilidade dessas informações caracterizarem ofensa à honra e à imagem dos autores, na medida em que, assim como para estes, antes da formalização da acusação, não haverá divulgação do que consta do procedimento investigativo ou apuratório.

Assim, considerando que nos autos ainda não se noticia a formalização da acusação, não há que falar, nesse momento, em direito líquido e certo dos impetrantes ao acesso às informações intentadas.

Com essas considerações, **denego a segurança.**

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2012/0207551-1 PROCESSO ELETRÔNICO MS 19.243 / DF

Número Origem: 75000041201274

PAUTA: 11/09/2013

JULGADO: 11/09/2013

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. WALLACE DE OLIVEIRA BASTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : PABLO BOURBOM SOARES
IMPETRANTE : BETHANIA CAVALCANTI DE SOUZA
ADVOGADA : YOLANDA CORRÊA PEREIRA E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Inquérito / Processo / Recurso Administrativo

SUSTENTAÇÃO ORAL

Compareceu à sessão, o Dr. ROGERIO PEREIRA DE LIMA, pelo impetrado.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA 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."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Ari Pargendler votaram com a Sra. Ministra Relatora.