



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 70.604 - PE
(2023/0022059-7)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : AUREO CISNEIROS LUNA FILHO
ADVOGADOS : RODRIGO DE SÁ LIBÓRIO - PE037578
RAUL MARCELO DE SOUZA E OUTRO(S) - SP342246
RECORRIDO : ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADOR : FRANCISCO MARIO MEDEIROS CUNHA MELO -
PE018765

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. PAD. IMPEDIMENTO DA AUTORIDADE JULGADORA. ART. 18, III, DA LEI ESTADUAL N. 11.781/2000. NATUREZA OBJETIVA. VÍCIO INSANÁVEL. NULIDADE RECONHECIDA. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. As hipóteses legais de impedimento insertas na legislação reguladora do Processo Administrativo Disciplinar objetivam garantir a imparcialidade, princípio constitucional que informa o processo administrativo sancionador, impedindo abusos na atuação administrativa.
2. A norma tem natureza objetiva, atraindo a presunção absoluta de parcialidade da autoridade.
3. Recurso parcialmente provido para reformar o acórdão recorrido e conceder parcialmente a segurança, a fim de anular o ato demissório, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado até o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar por autoridade competente, com todos os efeitos funcionais e financeiros, a partir da impetração.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso ordinário, para reformar o acórdão recorrido e conceder parcialmente a segurança, a fim de anular o ato demissório, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado até o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar por autoridade competente, com todos os efeitos funcionais e financeiros, a partir da impetração, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Assistiu ao julgamento o Dr. ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES
MAIMONI, pela parte RECORRENTE: AUREO CISNEIROS LUNA FILHO

Brasília (DF), 21 de março de 2023 (Data do Julgamento)

MINISTRA REGINA HELENA COSTA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 70.604 - PE
(2023/0022059-7)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : AUREO CISNEIROS LUNA FILHO
ADVOGADOS : RODRIGO DE SÁ LIBÓRIO - PE037578
RAUL MARCELO DE SOUZA E OUTRO(S) - SP342246
RECORRIDO : ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADOR : FRANCISCO MARIO MEDEIROS CUNHA MELO -
PE018765

RELATÓRIO

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA
HELENA COSTA (Relatora):**

Vistos.

Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto por **AUREO CISNEIROS LUNA FILHO**, com base no art. 105, II, *b*, da Constituição da República, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, assim ementado (fls. 1.090/1.091e):

MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÁRIO DA POLÍCIA CIVIL. TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES. PENA DE DEMISSÃO APÓS REGULARES DE PROCESSOS QUAISQUER ADMINISTRATIVOS. INEXISTÊNCIA IRREGULARIDADES OU VÍCIOS NOS PADS. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA SANÇÃO PELO GOVERNADOR AINDA QUE ESTEJA LITIGANDO COM O INVESTIGADO NA ESFERA CRIMINAL. LEGÍTIMA DELEGAÇÃO A SECRETÁRIO DE ESTADO PARA APLICAÇÃO DA SANÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A AMPARAR A PRETENSÃO MANDAMENTAL. SEGURANÇA DENEGADA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. DECISÃO UNÂNIME.

1. O impetrante alega, dentre outros, dois motivos que, segundo ele, impedem a imposição da pena de demissão pela autoridade coatora, quais sejam: a) Ser ele servidor público licenciado e dirigente sindical, não podendo ser instaurado procedimento administrativo contra si e não poder ser punido e b) Por haver litígio criminal envolvendo ele (impetrante) e o Governador do Estado, daí porque ser o Governador impedido para aplicar a pena de demissão ao impetrante.

2. Segundo jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, é legítima a delegação de competência, pelo Governador do Estado a Secretário Estadual, para aplicação da pena de demissão de servidores públicos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Inexiste qualquer óbice à imposição da indigitada penalidade de Demissão em razão de o impetrante fazer parte da diretoria do SINPOL, nem se revela, pois, desproporcional a sanção, motivadamente aplicada e expressamente prevista na Lei para a hipótese, verificada e apurada em regular Procedimento Administrativo Disciplinar.

4. A ação mandamental se volta exclusivamente para amparar o inconformismo do postulante quanto ao desfecho do regular processo administrativo que opinou por sua demissão, circunstância a qual não se coaduna com o escopo da via excepcional do mandamus, muito menos exercer ingerência do Poder Judiciário no mérito administrativo.

5. Segurança denegada.

O Recorrente sustenta a nulidade do ato demissório, porquanto o Governador do Estado estaria impedido de aplicar penalidade administrativa nos autos do PAD n. 2017.13.5.001853, em razão de estar litigando judicialmente com o servidor nos autos da Ação Penal n. 0061946-97.2015.8.17.0001, no qual figuram o Chefe do Poder Executivo Estadual como vítima e o ora recorrente como réu.

Aponta que a atuação de autoridade impedida em Processo Administrativo Disciplinar fere o princípio da imparcialidade, ponderando, ainda, a necessidade de delegação da competência no caso de impedimento da autoridade competente para aplicação de sanção disciplinar.

Requer a reforma do acórdão recorrido para anular a portaria demissória, determinando-se a sua reintegração definitiva, com o pagamento de todas as parcelas remuneratórias pretéritas.

Com contrarrazões (fls. 1.186/1.189e), subiram os autos a esta Corte.

O Ministério Público Federal manifestou-se à fl. 1.592e, opinando pelo provimento parcial do recurso.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 70.604 - PE
(2023/0022059-7)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : AUREO CISNEIROS LUNA FILHO
ADVOGADOS : RODRIGO DE SÁ LIBÓRIO - PE037578
RAUL MARCELO DE SOUZA E OUTRO(S) - SP342246
RECORRIDO : ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADOR : FRANCISCO MARIO MEDEIROS CUNHA MELO -
PE018765

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. PAD. IMPEDIMENTO DA AUTORIDADE JULGADORA. ART. 18, III, DA LEI ESTADUAL N. 11.781/2000. NATUREZA OBJETIVA. VÍCIO INSANÁVEL. NULIDADE RECONHECIDA. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA.

1. As hipóteses legais de impedimento insertas na legislação reguladora do Processo Administrativo Disciplinar objetivam garantir a imparcialidade, princípio constitucional que informa o processo administrativo sancionador, impedindo abusos na atuação administrativa.
2. A norma tem natureza objetiva, atraindo a presunção absoluta de parcialidade da autoridade.
3. Recurso parcialmente provido para reformar o acórdão recorrido e conceder parcialmente a segurança, a fim de anular o ato demissório, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado até o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar por autoridade competente, com todos os efeitos funcionais e financeiros, a partir da impetração.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 70.604 - PE
(2023/0022059-7)**

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : AUREO CISNEIROS LUNA FILHO
ADVOGADOS : RODRIGO DE SÁ LIBÓRIO - PE037578
RAUL MARCELO DE SOUZA E OUTRO(S) - SP342246
RECORRIDO : ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADOR : FRANCISCO MARIO MEDEIROS CUNHA MELO -
PE018765

VOTO

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA
HELENA COSTA (Relatora):**

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

A alegação central lançada na impetração reside no impedimento do Sr. Governador de Pernambuco para processar e julgar Processo Administrativo Disciplinar, em razão de estar em litígio com o servidor em ação penal.

Para análise da controvérsia, impõe-se verificar, inicialmente, a moldura normativa acerca das hipóteses de impedimento.

A Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estatui:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

- I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;
- II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;
- III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

A Lei n. 11.781/2000, do Estado de Pernambuco, que regula o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

processo administrativo local, por seu turno, reproduz a norma impeditiva, nos seguintes termos:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrerem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro (destaquei).

A inserção de normas gerais de impedimento na legislação reguladora do Processo Administrativo Disciplinar visa garantir a imparcialidade, princípio norteador do processo administrativo, assegurando que a prática do ato administrativo esteja desvinculada de quaisquer interesses subjetivos da autoridade.

Sobre o dever de imparcialidade no processo administrativo, José dos Santos Carvalho Filho observa:

As decisões, de modo geral, sejam elas oriundas de atividades jurisdicional ou administrativa, somente se legitimam se o autor da decisão tiver um mínimo que seja de imparcialidade. Se esta é exigida como postulado fundamental no processo judicial, não pode ser postergada no processo administrativo, onde também podem ser objeto de decisão da autoridade questões de grande interesse e relevância para os administrados e para a própria Administração.

Por isso é que os processualistas sempre se batem nesse aspecto da imparcialidade do julgador ante as lides que vão enfrentar no processo judicial. (...)

Em relação ao processo administrativo, é certo que, embora nem sempre haja litígio a ser solvido, há interesses e direitos dos administrados a serem resguardados, de modo que não é de menor relevância a situação de equidistância exigida do administrador em relação aos interessados. Em outras palavras, o administrador deve se situar em condição jurídica de nível tal que possa transmitir confiança aos administrados para enfrentar as questões e os pedidos a seu cargo, sem que sua atuação desperte suspeitas e desconfianças por parte daqueles que precisam socorrer-se do processo administrativo.

Se o administrador não tem a imparcialidade para conduzir e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decidir processos administrativos é porque favorece ou prejudica o interessado, conduta totalmente antagônica ao objetivo que lhe deve nortear a atividade, ou seja, o interesse público. Vício dessa ordem revela claro desvio de poder, conduta ilegal, que deve ser corrigida na via administrativa ou judicial.

(Processo administrativo federal: comentários à Lei n. 9.784/1999 de 29/1/1999. 5ª ed. São Paulo: Atlas S/A, 2013, p. 138).

No mesmo sentido, a lição de Adilson Abreu Dallari:

Seria total e absurdamente inútil o processo administrativo se inexistisse para os litigantes a garantia de imparcialidade na tomada de decisão. Do administrador-julgador há, pois, se exigir, como condição de capacidade subjetiva, a inexistência de fatores que, direta ou indiretamente, sejam suscetíveis de prejudicar a total isenção que há de marcar sua atuação, em face dos direitos e interesses contrapostos (ainda quando entre tais direitos e interesses figurem aqueles de que titular a própria Administração). Incumbe sublinhar: a) sequer é necessário que tais condições afetem, efetivamente, o conteúdo da decisão: basta que sejam, em tese, suscetíveis de fazê-los; b) tão indeclinável é o dever de imparcialidade, que a simples suposição, em tese, de que, mesmo indiretamente, possa ser ela comprometida há de conduzir o administrador-juiz a afastar-se dessa atuação.

(Processo Administrativo. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 137).

Destaque-se o debate doutrinário a respeito da natureza das normas de impedimento, se possuem natureza objetiva, atraindo a presunção absoluta de nulidade (*juris et de jure*) ou se apresentam viés relativo, provocando apenas uma presunção relativa de parcialidade (*juris tantum*).

Predomina a vertente interpretativa segundo a qual as regras de impedimento ostentam natureza objetiva, geradoras de presunção absoluta de parcialidade da autoridade, não havendo margem para qualquer resultado interpretativo que conduza ao afastamento da nulidade do processo disciplinar.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina sobre o tema:

A diferença entre o impedimento e a suspeição é a mesma



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que se faz no Direito Processual Civil ou Penal; o impedimento gera uma presunção absoluta de incapacidade, razão pela qual a autoridade fica proibida de atuar no processo, devendo obrigatoriamente comunicar o fato à autoridade competente, sob pena de incidir em “falta grave, para fins disciplinares”, conforme artigo 19, caput, parágrafo único, da Lei nº 9.784/99. A suspeição gera uma presunção relativa de incapacidade, razão pela qual o vício fica sanado, se não for arguido pelo interessado no momento oportuno. (Direito Administrativo. 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, pg. 273 - destaquei).

Na mesma trilha, a lição de José dos Santos Carvalho Filho uma vez mais:

O dado característico do impedimento é o de que os fatos impeditivos, idôneos a retirar a capacidade subjetiva do administrador, são de natureza objetiva, vale dizer, nada se indaga sobre elementos subjetivos do agente, mas, ao contrário, notam-se vínculos de interesse tão fortes que só a circunstância fática passa a ser capaz de denotar a inconveniência da atuação do servidor na hipótese. Registre-se que as situações que constituem os impedimentos não acarretariam, em tese, a incapacidade do administrador, como sucede também com o juiz, que, em certas ocasiões, poderia ter imparcialidade para julgar. Não obstante, a lei prefere não correr o risco e enumera expressamente os casos que, pela só ocorrência, rendem ensejo ao impedimento do agente. Tais casos estão arrolados no art. 18 da lei. (Ob. cit., p. 139 - destaquei).

A jurisprudência desta Corte Superior, por sua vez, tem reconhecido o impedimento como vício insanável, de natureza objetiva, como espelham os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 132, IV, DA LEI 8.112/1990. "OPERAÇÃO PARAÍSO FISCAL". ALEGADO IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DA AUTORIDADE INSTAURADORA DA PERSECUÇÃO DISCIPLINAR EM RAZÃO DE TER COMUNICADO OS ILÍCITOS AOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PARTICIPADO DE TESTEMUNHA DE ACUSAÇÃO NO BOJO DA AÇÃO PENAL. MERO CUMPRIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES FUNCIONAIS DO CARGO DE CORREGEDOR. AUSÊNCIA DE PROVAS ROBUSTAS ACERCA DA EMISSÃO DE JUÍZO DE VALOR PRÉVIO E QUE TIVESSE POR CONDÃO INFLUENCIAR NA FORMAÇÃO DO JUÍZO DA COMISSÃO PROCESSANTE E DA AUTORIDADE JULGADORA. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Pretende o impetrante, ex-Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, a concessão da segurança para anular a Portaria 243, de 02 de junho de 2014, do Exmo. Senhor Ministro de Estado da Fazenda, que lhe impôs pena de demissão do cargo público anteriormente ocupado, pelo enquadramento na infração disciplinar prevista no art. 132, IV, da Lei 8.112/1990, ao fundamento de que a decisão de instauração do PAD foi realizada pela mesma autoridade que denunciou e representou contra ele junto à Polícia Federal, que agiu em parceria com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal nas investigações policiais resultantes na "Operação Paraíso Fiscal" e que foi arrolada e inquirida como testemunha de acusação no âmbito das ações penais intentadas pelo Parquet Federal.

2. No Processo Administrativo Disciplinar todos os que forem tomar decisões que causem restrições na esfera jurídica de outrem ou que participem da formação de juízo de valor acerca da existência ou não de ilícito administrativo, devem que agir com imparcialidade. A imparcialidade administrativa, como corolário do princípio constitucional da impessoalidade, além de serem uma garantia do acusado, trata-se de figura que envolve o interesse do próprio Estado, na busca da independência, neutralidade e isenção de tratamento, sem as quais perderia sua legitimidade ao proferir decisões viciadas pela impunidade ou perseguições, bem como objetiva proteger as autoridades públicas e os membros da Comissão Processante de pressões externas a fim de influenciar na tomada de decisão contrária ou favorável ao servidor acusado.

3. "O princípio da impessoalidade, ou a sua versão europeia, denominada como imparcialidade, guardada a devida proporção, objetiva evitar que a Autoridade administrativa revista os atos praticados por sentimentos pessoais, onde o fim público é substituído por interesses subjetivo tendo o aludido princípio o condão de proibir que a Administração trate de forma arbitrária e desigual os administrados, garantindo processos adequados, onde a consecução do fim público não permite motivação inverídica e desleal, privilegiando-se o princípio da boa-fé, que deve estar presente em todos os sentidos, como fator de validade da atuação do ente público,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

afinal de contas, se todos são iguais perante a lei (caput, do art. 5º, da CF), quíça perante a Administração Pública. Nesse diapasão, o inciso XLI, do artigo 5º, da Constituição Federal, confere à lei o poder de punir discriminação dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão" (MATTOS, Mauro Roberto Gomes de Mattos. Tratado de Direito Administrativo Disciplinar. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, pp. 130/131).

4. As Leis 8.112/1990 e 9.784/1999 preveem circunstâncias subjetivas e objetivas de ordem individual (suspeição e impedimento), que podem impedir o exercício das funções por parte de autoridade administrativa no bojo do procedimento disciplinar, evitando, assim, que o Processo Administrativo Disciplinar fosse utilizado para alcançar outros meios que não a devida justiça.

5. O impedimento, de natureza objetiva, é vício grave e insanável, que pode ser alegado a qualquer momento, devido ao comprometimento total do julgador, o que gera a presunção absoluta de incapacidade do servidor público, decorre de expressa previsão legal e deve ser obrigatoriamente comunicada sua ocorrência à autoridade superior, sob pena de falta grave para efeitos disciplinares. Por outro lado, a suspeição, de natureza subjetiva e que gera uma presunção relativa de incapacidade, derivada de um fato não provado, mas estabelecido por presunção, confere ao suspeito a circunstância de tornar sua conduta parcial em determinada situação jurídica, deve ser alegada pelo interessado na primeira oportunidade que lhe couber falar nos autos, de modo que a sua não arguição a tempo enseja a preclusão.

6. In casu, sustenta o impetrante a existência de impedimento e suspeição da Autoridade instauradora do PAD ao argumento de que ela já possuiria juízo de valor formado antes mesmo de determinar a instauração do PAD, porquanto teria denunciado dos ilícitos e participado ativamente de Operação Policial deflagrada previamente à persecução disciplinar, além de ter prestado depoimento na condição de testemunha no bojo da ação penal intentada contra o impetrante. Contudo, do exame das provas pré-constituídas acostadas aos autos não se verifica que a autoridade que determinou a instauração do PAD agiu investida de interesses pessoais.

7. A autoridade instauradora do PAD, Chefe do Escritório de Corregedoria da Receita Federal do Brasil na 8ª Região Fiscal, ao aprovar a proposta de instauração de PAD para apurar supostas irregularidades funcionais cometidas pelo impetrante no exercício das atribuições do cargo público anteriormente ocupado, objeto de denúncia formulada pelo então Delegado Adjunto da Delegacia da Receita Federal do Brasil em Osasco/SP em 25/10/2010, sob investigação no curso da "Operação Paraíso Fiscal", realizada pelo Departamento de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Polícia Federal, e narrados em denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal contra servidores lotados na Delegacia da Receita Federal do Brasil em Osasco/SP (DRF/OSA), nos termos do documento acostado às fls. 51/55-e, o fez nos estritos limites de suas atribuições funcionais previstas no art. 143 da Lei 8.112/1990 e nos arts. 18 c/c 24, do Regimento Interno da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria MF 203/2012, sob pena de não o fazendo incorrer em ilícito penal (art. 320 do Código Penal).

8. O fato da Autoridade Instauradora do PAD ter encaminhado notícia criminis aos órgãos de segurança pública e ter participado de Operação Policial deflagrada pela Polícia Federal deu-se em razão de que a nova denúncia oferecida pelo então Delegado Adjunto da Delegacia da Receita Federal do Brasil em Osasco/SP, em 25/10/2010, guardava relação com informações já conhecidas e em análise por aquela unidade correcional, conferindo-se tratamento coordenado e conjunto às diversas denúncias existentes, além de tal agir tratar-se do cumprimento do dever contido no § 3º do art. 5º do Código de Processo Penal, segundo o qual "qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito".

9. A participação como testemunha no bojo de outro PAD ou de demandas judiciais, por si só, não tem o condão de ensejar o reconhecimento do impedimento, hipótese em que deve-se analisar, a partir de provas robustas, o teor das declarações prestadas e se houve a emissão de juízo de valor prévio ou o prejulgamento acerca das irregularidades imputadas ao acusado.

10. No presente caso, o impetrante não logrou comprovar através das provas pré-constituídas acostadas aos autos que o depoimento da Autoridade instauradora do PAD teria sido carregado de juízo de valor, apta a ensejar a quebra da imparcialidade e o reconhecimento do impedimento ou da suspeição. Isto porque o impetrante limitou-se a colacionar aos autos apenas a transcrição do suposto depoimento, insuficiente para comprovar tais declarações, hipótese em que o impetrante deveria ter colacionado aos autos a cópia do respectivo Termo de Depoimento devidamente subscrita pelo magistrado condutor da ação penal, pela testemunha e pelas partes.

11. A simples oitiva de membro da Comissão Processante, da Autoridade julgadora ou da Autoridade instauradora como testemunha ou informante no bojo de outro processo administrativo ou até mesmo penal, por si só, não tem condão de, automaticamente, ensejar o reconhecimento da quebra da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

imparcialidade, sob pena de reconhecer-se que bastaria ao investigado arrolar algum destes como testemunhas no bojo de outro procedimento a fim de lograr o reconhecimento de parcialidade e, conseqüente, a nulidade do próprio Processo Administrativo Disciplinar. Precedentes da 1ª Seção do STJ.

12. O reconhecimento do impedimento, em razão de ter sido ouvido como testemunhas no âmbito da ação penal ou em outro processo administrativo disciplinar, relacionados ao mesmo fato, demanda a efetiva comprovação de que o depoimento prestado, na condição de testemunha, carregue opinião pessoal ou prejulgamento sobre a conduta do servidor indiciado, o que não restou evidenciado no caso.

13. Segurança denegada.

(MS n. 21.312/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 14/9/2016, DJe de 21/9/2016 - destaque meu).

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR ORIUNDO DE DENÚNCIAS DE DEPUTADO ESTADUAL QUE POSTERIORMENTE ATUA COMO AUTORIDADE JULGADORA. INTERESSE DIRETO EVIDENCIADO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE. ARTIGO 18 DA LEI N.º 9.784/1999. OCORRÊNCIA.

1. O Processo Administrativo Disciplinar se sujeita a rigorosas exigências legais e se rege por princípios jurídicos que condicionam a sua validade, dentre as quais a da isenção dos agentes públicos que nele tem atuação.

2. Uma vez demonstrado o interesse da autoridade julgadora na condução do processo administrativo e no seu resultado, seja interesse direto, seja o interesse indireto, o fato do denunciante ter julgado os denunciados configura uma ofensa ao princípio da imparcialidade, caracterizando vício insanável no ato administrativo objeto da impetração.

3. Procurador federal que opina no sentido da nulidade do processo administrativo, e posteriormente é designado para presidir a Comissão instaurada para apurar os mesmos fatos e indiciados, resulta na contrariedade ao postulado da imparcialidade da Administração Pública.

4. Segurança concedida.

(MS n. 14.959/DF, relator Ministro Haroldo Rodrigues (Desembargador Convocado do TJ/CE), Terceira Seção, julgado em 23/2/2011, DJe de 4/4/2011 - destaque meu).

In casu, o impedimento da Autoridade julgadora do PAD enquadra-se na hipótese do inciso III do art. 18 da Lei n. 11.781/2000, porquanto o ex-servidor litiga judicialmente com a autoridade competente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para a aplicação da pena de demissão.

Extraí-se dos autos que o ex-Comissário de Polícia, ora Recorrente, é réu na Ação Penal Pública condicionada n. 0061946-97.2015.8.17.0001, na qual se apuram os crimes de calúnia e difamação, figurando como vítima o Sr. Paulo Henrique Saraiva Câmara, autoridade coatora do presente mandamus.

Transcrevo, por oportuno, excerto da denúncia apresentada pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco decorrente da representação criminal (fls. 867/871e) por ele oferecida (fls. 855/856e):

Na tarde de 21 de agosto de 2015, no cruzamento das Avenidas norte e Cruz Cabugá, imediações da sede da Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco - FIEPE, Bairro de Santo Amaro, nesta cidade, o denunciado ÁUREO CISNEIROS LUNA FILHO, mediante mais de uma ação ofendeu a honra do funcionário público (CP, art. 327) PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA, governador do Estado de Pernambuco, ora imputando-lhe falsamente fato definido como crime e, por duas vezes, imputando-lhe conduta ofensiva à sua reputação.

Naquela tarde, a vítima, no exercício do cargo de governador do Estado de Pernambuco, encontrava-se na sede da FIEPE, acompanhado de empresários, da presidente da República Dilma Rousseff e diversas autoridades, participando do evento denominado "Seminário Dialoga Pernambuco".

Concomitante ao andamento da reunião, o denunciado, agindo na qualidade de presidente do Sindicato dos Policiais Cíveis de Pernambuco - SINPOL, posicionado sobre um veículo e utilizando-se de aparelhagem sonora, discursava para populares aglomerados no cruzamento das Avenidas Norte e cruz Cabugá reivindicando demandas do interesse de sua categoria.

Ocorre que, durante a sua fala, o ora imputado, agindo em continuidade delitiva pois coincidentes o modo, lugar e tempo de suas ações, proferiu frases depreciativas à honra objetiva da vítima, primeiro atribuindo-lhe a prática de delito previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/93, quando proclamou: "Paulo Câmara, e o arenão? Que você era vice presidente do comitê que construiu a arena sem licitação" (sic - fl. 32 - grifado).

Em seguida, asseverando que a vítima participava de evento de "forma escondida do povo" (fl. 32), qualificou tal conduta como "uma canalhice", atribuindo ao governador do Estado conduta própria de canalha, ou seja, de uma pessoa infame, vil, reles.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Tribunal de Justiça denegou a segurança, afirmando a inexistência de parcialidade, porquanto o Governador do Estado não teria nenhuma influência no resultado dos trabalhos da Comissão Processante, atuando no PAD em estrito cumprimento do dever legal ao aplicar a penalidade proposta, *verbis* (fl. 1.124e):

Não vislumbro a existência de parcialidade no âmbito do processo administrativo disciplinar que culminou com a aplicação de pena de demissão ao impetrante, pelo fato de que o Governador do Estado, enquanto autoridade julgadora, não exerceu influência no resultado da Comissão Processante, muito menos emitiu juízo de valor em eu curso, advindo sua atuação no PAD em estrito cumprimento do dever legal, chancelando ou não a penalidade sugerida pelo Secretário de Defesa Social.

Todavia, à luz do regramento aplicável à controvérsia e ao panorama jurisprudencial, em razão da natureza objetiva da norma, ainda que a autoridade julgadora tenha se limitado a acolher as conclusões da Comissão Processante, configurada a hipótese de impedimento, há de se declarar a nulidade dos atos por ela praticados.

Ademais, o Tribunal de origem, ao consignar ter o Governador do Estado atuado em estrito cumprimento do dever legal ao cancelar a penalidade sugerida pelo Secretário de Defesa Social, atribui, na prática, caráter vinculante à Portaria n. 6.542/2018 do Secretário de Defesa Estadual, sugestiva da demissão do servidor (fl. 1.102e).

Saliente-se que o relatório final da Comissão Processante tem fundamental importância na formação da convicção da autoridade julgadora, não ostentando, contudo, caráter vinculante ou decisório.

De fato, atribuir-se eficácia vinculante a tal instrumento implica ilegítima limitação ao campo de atuação da autoridade administrativa competente, não prevista em lei.

Nesse sentido, a advertência de Hely Lopes Meireles:

O julgamento é a decisão proferida pela autoridade ou órgão competente sobre o objeto do processo. Essa decisão normalmente baseia-se nas conclusões do relatório, mas pode desprezá-las ou contrariá-las, por interpretação diversa das



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

normas legais aplicáveis ao caso, ou por chegar o julgador a conclusões fáticas diferentes das da comissão processante ou de quem individualmente realizou o processo.

(Direito administrativo brasileiro. 44 ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 699).

Na mesma direção, o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di

Pietro:

Terminada a defesa, a comissão apresenta o seu relatório, no qual deve concluir com proposta de absolvição ou de aplicação de determinada penalidade, indicando as provas em que baseia a sua conclusão. O relatório é peça apenas opinativa, não obrigando a autoridade julgadora, que poderá, analisando os autos, apresentar conclusão diversa. A fase final é a de decisão.

(Ob. cit., p. 837 - destaquei).

Espelhando tal orientação, colaciono precedentes do Supremo

Tribunal Federal assim ementados:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRIMEIRA DEMISSÃO, POR ABANDONO DE CARGO, ANULADA PELO STJ. SEGUNDA DEMISSÃO IMPOSTA DIANTE DA COMPROVAÇÃO DE OBTENÇÃO DE PROVEITO PESSOAL NO EXERCÍCIO DO CARGO, POR MEIO DA CONFEÇÃO DE PETIÇÕES DE DEFESA PARA EMPRESAS AUTUADAS NA VIA ADMINISTRATIVA. FATOS DISTINTOS. INEXISTÊNCIA DE SUSPEIÇÃO DE MEMBRO QUE PARTICIPOU DAS DUAS COMISSÕES. MERA ILAÇÃO. AUSÊNCIA DE DADO CONCRETO A CARACTERIZAR TAL SITUAÇÃO. PRECEDENTES. REEXAME DE FATOS E PROVAS RELATIVOS À CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO. IMPOSSIBILIDADE NA SEDE MANDAMENTAL. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE QUANTO À PENA IMPOSTA. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência desta Suprema Corte não autoriza anulação de processo administrativo disciplinar diante da mera alegação de suspeição de membro da Comissão Processante, sem que haja prova concreta da ocorrência de comportamento tendencioso. A mera participação da mesma pessoa em mais de um PAD não enseja nulidade. Precedentes: RMS nº 28774/DF, 1ª Turma, Redator para acórdão Ministro Roberto



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Barroso, DJe de 25.8.2016, RMS nº 35383 AgR/DF, 2ª Turma, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe de 06.8.2019 e RMS nº 30881/DF, 2ª Turma, Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe de 29.10.2012.

2. A autoridade administrativa responsável pelo julgamento do PAD não faz parte da Comissão Processante, estando definida a priori em dispositivo legal (art. 141 da Lei nº 8112/90), e não se submete às conclusões daquela, conforme expressamente determina o art. 168 da mesma Lei (RMS nº 32811 AgR/DF, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 21.11.2016; RMS nº 34817 AgR/DF, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 13.5.2020; RMS nº 25300 AgR/DF, 1ª Turma, de minha relatoria, DJe de 21.11.2018; e RMS nº 33666/DF, 1ª Turma, Redator para acórdão Ministro Edson Fachin, DJe de 21.9.2016).

3. Em mandado de segurança não se permite discussão quanto à suposta falta de elementos necessários à imposição da pena, pois inviável, em tal sede, resolver controvérsia acerca da robustez dos elementos probatórios em que se alicerçou a autoridade apontada como coatora para impor determinada penalidade. Precedentes: RMS nº 35868 AgR/DF, 1ª Turma, de minha relatoria, DJe de 09.3.2020, RMS 28638/DF, 1ª Turma, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 18.3.2014 e RMS 32811 AgR/DF, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 21.11.2016.

4. A alegação de violação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade diante da imposição da pena de demissão consubstancia proibida inovação recursal, pois tal tema não havia sido versado por ocasião da impetração. Precedente (dentre outros): RMS nº 25300 AgR/DF, 1ª Turma, de minha relatoria, DJe de 21.11.2018.

5. Agravo regimental conhecido e não provido.

(RMS 31859 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 18.08.2020, DJe 26.08.2020 - destaque meu).

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – PAD. TIPIFICAÇÃO DOS ILÍCITOS IMPUTADOS. RELATÓRIO DA COMISSÃO PROCESSANTE. AUTONOMIA DA AUTORIDADE JULGADORA. ARTIGO 168 DA LEI 8.112/1990. PENA DE DEMISSÃO. ARTIGO 132 DA LEI 8.112/1990. ATO VINCULADO. DESCARACTERIZAÇÃO DO DOLO. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ- CONSTITUÍDA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRETENSÃO QUE EXTRAPOLA A VIA MANDAMENTAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A autoridade julgadora do processo administrativo disciplinar



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não está vinculada à conclusão da comissão processante, consoante disposto no art. 168 da Lei 8.112/1990. Precedentes: RMS 33.666, Redator para o acórdão Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe de 21/9/2016 e RMS 24.619, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 22/11/2011.

2. O art. 132, IV, da Lei 8.112/1990, que disciplina a demissão do servidor que incorre em ato de improbidade administrativa, faz remissão às condutas tipificadas na Lei nº 8.429/1992, razão pela qual, nessa qualidade, podem ser processadas e punidas pela Administração Pública. Precedentes: RMS 33.666, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator p/ acórdão Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe de 21/9/2016 e RMS 30.010, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 17/2/2016.

3. A via estreita do Mandado de Segurança não permite o exame da alegação de ausência de dolo específico na conduta praticada, em razão da necessidade de reexame do conjunto fático-probatório.

4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO.

(RMS 34817 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 15.04.2020, DJe13.05.2020 - destaque meu).

Outra não tem sido a posição jurisprudencial desta Corte, espelhada nas seguintes ementas:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. APOSENTADORIA. CASSAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA. ANÁLISE. MANDADO DE SEGURANÇA. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. CONTROLE JURISDICIONAL. APLICAÇÃO DA PENA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. DISCRICIONARIEDADE PARA O ADMINISTRADOR. AUSÊNCIA.

1. Esta Corte possui o entendimento de que a autoridade julgadora pode aplicar sanção diversa daquela sugerida pela comissão processante, agravando ou abrandando a penalidade, ou até mesmo isentando o servidor da responsabilidade imputada, desde que apresente a devida fundamentação, como ocorreu na hipótese.

2. Não havendo qualquer decisão administrativa definitiva quanto à ilegalidade da concessão da aposentadoria ao servidor impetrante, mostra-se despicienda a alegação de que o disposto no art. 172, caput, da Lei n. 8.112/1990 (que dispõe acerca da necessidade de sobrestamento dos pedidos de aposentadoria voluntárias na hipótese de o servidor estar respondendo a processo disciplinar) deve ser interpretado de forma sistemática, em consonância com os demais



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dispositivos da referida Lei.

(...).

9. Ordem denegada.

(MS n. 22.289/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 26/9/2018, DJe de 25/10/2018 - destaque meu).

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO MINUCIOSA DOS FATOS INVESTIGADOS E CAPITULAÇÃO NA PORTARIA INAUGURAL. DESNECESSIDADE. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE PENALIDADE MAIS GRAVOSA DO QUE AQUELA ANTES SUGERIDA PELA COMISSÃO PROCESSANTE. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADES NO PAD A QUE FOI SUBMETIDO O IMPETRANTE. ORDEM DENEGADA.

1. Não se exige que a Portaria instauradora do Processo Disciplinar contenha a minuciosa descrição dos fatos que serão apurados pela Comissão Processante, exigência feita apenas quando do indiciamento do Servidor. Precedentes: MS 16.581/DF, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 19.3.2014 e MS 14.504/DF, Rel. Min. JORGE MUSSI, DJe 20.8.2013.

2. O administrador público pode aplicar penalidade diversa da sugerida pela Comissão Processante, desde que o faça de forma fundamentada, como ocorreu no caso (MS 16.581/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, DJe 19.3.2014).

(...)

6. Como se vê, a aplicação da pena de cassação de aposentadoria pelo Ministro da Justiça foi devidamente fundamentada e guardou proporcionalidade com a gravidade da infração cometida e apenada.

7. Assim, não há qualquer ilegalidade a ser reconhecida no Processo Administrativo Disciplinar a que foi submetido o impetrante.

8. Ordem denegada, cassando a liminar concedida às fls. 1174/1184.

(MS n. 22.563/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 27/9/2017, DJe de 10/10/2017 - destaque meu).

Dessarte, reconhecida a natureza objetiva da norma impeditiva e afastado o efeito vinculante do relatório da Comissão Processante, conquanto o Sr. Governador tenha apenas cancelado a pena sugerida na portaria expedida pelo Secretário de Defesa Social, não pode ser afastada a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

presunção absoluta de parcialidade da autoridade julgadora no exercício do seu poder decisório.

Não obstante, a nulidade não dá ensejo à reintegração definitiva do servidor, apenas impõe a necessidade de que seja o PAD submetido à autoridade estadual competente para aplicar-lhe a pena de demissão, permanecendo hígidos os demais atos, cuja validade não é objeto desta ação.

Por fim, anote-se que, no caso de impedimento da autoridade julgadora é possível a delegação de competência para a realização do ato, nos termos dos arts. 11 e 12 da mencionada Lei Estadual n. 11.781/2000.

Posto isso, **DOU PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, para reformar o acórdão recorrido e conceder parcialmente a ordem, declarando nulo o Ato n. 47/2021, mediante o qual foi aplicada a penalidade de demissão do Recorrente, determinando-se a reintegração do servidor até a conclusão do Processo Administrativo Disciplinar por autoridade competente, com todos os efeitos funcionais e financeiros, a partir da impetração.

Indevidos honorários advocatícios, a teor do disposto no art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e na Súmula n. 105/STJ. Custas não recolhidas em razão do deferimento da justiça gratuita, estando isento o ente público.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0022059-7

PROCESSO ELETRÔNICO

RMS 70.604 / PE

Números Origem: 00000727520198170000 521139600 727520198170000

PAUTA: 21/03/2023

JULGADO: 21/03/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : AUREO CISNEIROS LUNA FILHO
ADVOGADOS : RODRIGO DE SÁ LIBÓRIO - PE037578
RAUL MARCELO DE SOUZA E OUTRO(S) - SP342246
RECORRIDO : ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADOR : FRANCISCO MARIO MEDEIROS CUNHA MELO - PE018765

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. **ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI**, pela parte RECORRENTE: AUREO CISNEIROS LUNA FILHO

CERTIDÃO

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

A Primeira Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso ordinário, para reformar o acórdão recorrido e conceder parcialmente a segurança, a fim de anular o ato demissório, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado até o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar por autoridade competente, com todos os efeitos funcionais e financeiros, a partir da impetração, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues e Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.