

## Processo

MS 19560 / DF  
MANDADO DE SEGURANÇA  
2012/0267118-6

## Relator(a)

Ministro HERMAN BENJAMIN (1132)

## Órgão Julgador

S1 - PRIMEIRA SEÇÃO

## Data do Julgamento

13/02/2019

## Data da Publicação/Fonte

DJe 01/07/2019

## Ementa

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. AUSÊNCIA DE NULIDADE PROCESSUAL. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Cuida-se de Mandado de Segurança em que a impetrante pugna pela nulidade da penalidade disciplinar de demissão do cargo público efetivo de Policial Rodoviário Federal ou, sucessivamente, a substituição pela penalidade de suspensão nos termos sugeridos pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar.

2. Na comunicação da ocorrência juntada nas fls. 57-58, consta que a impetrante teria orientado o motorista do veículo abordado, de sua propriedade, a não realizar o teste de alcoolemia ("bafômetro") e que, quando ingressou nas dependências do Posto da PRF, começou a falar de forma exaltada "que isso não era necessário, pois exigia tratamento diferenciado por ser colega". Constatou-se que a impetrante estaria com sinais de embriaguez e agindo de forma inconveniente e indecorosa dentro do posto, tendo jogado sua identidade funcional sobre o balcão para que todos (usuários e PRFs que se encontravam presentes no local) vissem, questionando quem seria aquele "chefe novinho", e que "até o Langer havia caído", e que "aqui a polícia não funcionava como lá", fazendo referência à sua unidade de exercício na PRF situada em outra localidade.

3. Na fls. 65-66, o Sr. Antônio Jair da Silva afirma que, após perceber gritos e agitação anormal no interior do posto, deslocou-se até lá, onde estavam várias pessoas fiscalizadas, quando percebeu "a nítida intenção da passageira do veículo Focus de utilizar-se da função que desempenha para obter a liberação do condutor".

4. Nas fls. 68, figura Termo de Constatação de Embriaguez/Subst. Tóxica ou Entorpecente em que se descreve: "condutor recusou-se a realizar o teste de etilômetro, embora apresentasse vestígios de embriaguez como olhos vermelhos e cheiro semelhante a álcool. No

interior do porta-malas e assoalho passageiro frente haviam garrafas de cervejas vazias recolhida CNH".

AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO 5. O Mandado de Segurança é a ação constitucional destinada "a proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça" (art. 1º da Lei 12.016/2009).

6. A utilização da via mandamental pressupõe existência de ato coator praticado por autoridade administrativa violador de direito subjetivo do impetrante, por ilegalidade ou abuso de poder, bem como a apresentação de prova pré-constituída.

7. A leitura de toda a documentação apresentada nos autos não evidencia a presença de vício de natureza formal ou material a exigir a decretação da nulidade do processo administrativo disciplinar, considerando que foi observado o devido processo legal e o direito ao contraditório e à ampla defesa constitucionais.

### **CONTROLE JURISDICIONAL DA ATIVIDADE DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

8. A aplicação de penalidades administrativas pelos órgãos disciplinares do Poder Executivo em relação aos seus servidores por infrações funcionais cometidas durante o exercício de suas funções consiste em exercício regular do poder disciplinar conferido pela legislação. Somente está autorizado o STJ a rever o ato administrativo que aplicou a penalidade nos casos em que se constatou descumprimento de questões formais do processo administrativo e quando presente patente ilegalidade, se o procedimento instaurado não tiver observado, por exemplo, os direitos e as garantias individuais constitucionais, como o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal (incisos LIV e LV do art. 5º da CF/1988), além dos procedimentos estabelecidos na lei de regência (Lei 8.112/1990).

9. Ou seja, conforme precedentes do STJ, o controle jurisdicional dos atos administrativos disciplinares "limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade, de modo que se mostra inviável a análise das provas constantes no processo disciplinar a fim de adotar conclusão diversa daquela à qual chegou a autoridade administrativa competente" (MS 22.828/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 21/9/2017). Nesse sentido: RMS 33.678/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 9/10/2015; MS 18.229/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 19/12/2016.

10. Após detida análise dos autos, entendo que não houve vício formal ou material a justificar o controle jurisdicional do ato administrativo disciplinar.

### **AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA**

11. Consta nos autos que foi instaurado a partir do Memorando 221/2010-9ª, de 13.4.2010, o procedimento administrativo 08.660.006.505/2010-10, cujo despacho de fls. 75 do Chefe do Núcleo

de Assuntos Internos da Corregedoria Regional da 9ª Superintendência Regional do Rio Grande do Sul constatou haver indícios suficientes que comprovariam autoria e materialidade da prática de infração disciplinar.

12. Na Informação CR 37/2010-9ª SR/DPRF/MJ, de 16.3.2011, o Chefe da Corregedoria Regional sugere "a imediata instauração de Processo Administrativo Disciplinar, com fulcro no art. 144 da Lei 8.112/90, em desfavor da PRF VEIMAR ALVES FESTINALLI, matrícula 1073227, lotado na 02ª Delegacia/Eldorado do Sul-RS, por constarem nos autos indícios da prática de condutas irregulares praticadas pela servidora", o que foi acolhido pelo Superintendente Regional Substituto à fl. 79.

13. No dia 18.4.2011 foi publicada a Portaria 153, de 12.4.2011 (fl. 80), para a instauração do processo administrativo disciplinar e a constituição de Comissão do PAD formada pelos Policiais Rodoviários Federais Anelise Ribeiro da Silva, Assis Fernando da Silva e Isaac Mendes de Siqueira.

14. Na fl. 85 consta Ofício 2/2011/CPAD, de 25.4.2011, de notificação da impetrante da instauração do PAD, facultando vista dos autos, a apresentação do rol de testemunhas e o acompanhamento do processo.

15. A impetrante constituiu advogado para acompanhar o PAD (fl. 108) e assistiu aos depoimentos das testemunhas (fls. 109-138; 157-168; 176-181; 185-187; 206-211). Interrogada nas fls. 239 e seguintes. Citada na fl. 277 para apresentação de defesa escrita, fê-lo nas fls. 280-296.

16. No relatório conclusivo de fls. 301 e seguintes da Comissão do PAD recomenda-se a aplicação da penalidade de suspensão por 60 (sessenta) dias, com fundamento nos arts. 129 e 130 da Lei 8.112/1990.

17. A Corregedoria-Geral sugere, nas fls. 334-335, o encaminhamento dos autos ao Ministro da Justiça, em razão de a conduta da servidora ser passível de enquadramento na penalidade de demissão, nos termos dos artigos 116, II; 117, IX; 132, XIII e IV, da Lei 8.112/1990; e 11, I, da Lei 8.429/1992.

18. O Parecer 107/2012/MPC/CAD/CONJUR-MJ/CGU/AGU (fls. 340 e seguintes) opina pela regularidade do trâmite processual com observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa; pelo acatamento parcial do relatório da Comissão Processante; e pela aplicação da penalidade de demissão da indiciada, nos termos dos arts. 116, II, III e XI; 117, IX, e 132, IV, V e XIII, da Lei 8.112/1990.

19. A Portaria 1.828, de 20.8.2012, do Ministro da Justiça, com a demissão da impetrante do cargo de Policial Rodoviário Federal foi publicada no DOU de 21.8.2012 (fl. 364-365).

20. A impetrante protocolizou pedido de reconsideração ao Ministro da Justiça (fls. 372 e seguintes).

21. Assim, encontra-se verificada a regularidade formal e a observância do contraditório e da ampla defesa constitucional, nos termos do previsto na Lei 8.112/1990.

ENQUADRAMENTO LEGAL DA INFRAÇÃO DISCIPLINAR 22. Na Portaria

1.828/2012 (fl. 362), a autoridade coatora utiliza como fundamento para a aplicação da penalidade de demissão a subsunção dos fatos aos arts. 116, II (ser leal às instituições a que servir), III (observar as normas legais e regulamentares) e IX (manter conduta compatível com a moralidade administrativa); 117, IX (valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública); 132, IV (improbidade administrativa) e V (incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição), da Lei 8.112/1990.

23. Os fatos apurados pelo processo administrativo disciplinar enquadram-se nas hipóteses previstas na Lei 8.112/1990 (IV, IX e XIII, este último inciso em razão da referência na Portaria ao art. 117, IX) como passível da aplicação da penalidade de demissão.

24. A impetrante e o condutor de veículo de sua propriedade foram abordados por Policiais Rodoviários Federais que concluíram que o motorista do veículo de propriedade da impetrante encontrava-se com sinais de embriaguez. Tal fato estava corroborado não somente pela constatação dos policiais de plantão na oportunidade, mas também pelo registro da presença, no interior do veículo, de garrafas de bebidas alcoólicas vazias. Quando foram convidados a sair do veículo para a realização do teste de alcoolemia ("bafômetro"), a impetrante sugeriu ao condutor não passar pelo teste e aproveitou sua condição de Policial Rodoviário Federal, utilizando de argumento de autoridade ("carteirada") para a liberação do condutor do veículo, proferindo palavras desrespeitosas aos colegas de instituição no Posto Policial, na presença de outros cidadãos.

25. A escolha da impetrante em ingressar nos quadros da Polícia Rodoviária Federal, que tem como missão básica zelar pela segurança do trânsito e dos cidadãos usuários das rodovias federais, pressupõe atuar de acordo com os princípios e valores da instituição.

26. A impetrante, quando interfere na atuação de colegas policiais em Posto da Polícia Rodoviária Federal (local de trabalho da impetrante, portanto, mesmo eventualmente não sendo o atual local de exercício das suas funções), para afastar a aplicação da lei de trânsito em relação a terceiros, viola e desrespeita o interesse público que por profissão deveria resguardar. A segurança do trânsito e a igual aplicação da lei a todos, seja por ter permitido que terceiros dirijam veículo de sua propriedade em condições físicas e psíquicas sabidamente inadequadas, seja por utilizar argumento de autoridade para a liberação de condutor, proferindo palavras desrespeitosas que buscavam coagir seus colegas de profissão a não atuar conforme a lei manda, maculou a imagem da instituição perante os usuários do serviço público que se encontravam no local da ocorrência.

27. Assim, não se mostra desarrazoada a penalidade de demissão aplicada pela autoridade, subsumindo-se os fatos no tipo administrativo previsto no art. 132, IV, V e XIII, qual seja, a improbidade administrativa. Praticou-se ato visando a fim proibido em lei (art. 11, I, da Lei 8.429/1993), com incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição, e por valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da

função pública, respectivamente.

AUSÊNCIA DE NULIDADE PROCESSUAL EM RAZÃO DA DEMISSÃO POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO E PELA NÃO ABERTURA DE PRAZO À PARTE ANTES DE APLICAR SANÇÃO SUPERIOR ÀQUELA SUGERIDA PELA COMISSÃO PROCESSANTE 28. Em

suas razões, a autora aponta a nulidade do ato demissório por falta de fundamentação, pois, enquanto a Comissão Processante teria concluído pela insuficiência de provas para enquadrar a conduta da autora nos arts. 132, IV e V, e 117, IX, da Lei 8.112/1990, a AGU teria, sem nenhum fundamento, sugerido a demissão da impetrante, o que fora acatado pelo Ministro de Estado da Justiça. Acrescenta que a aplicação de penalidade superior àquela sugerida pela comissão deveria ter sido precedida de abertura de vista à investigada e ser devidamente motivada, o que não ocorreu.

29. Ao término dos trabalhos de apuração disciplinar, a Comissão Processante apresentou o relatório das fls. 301-309 em que sugerira a aplicação da penalidade de suspensão. Encaminhado o procedimento administrativo à Corregedoria Regional, esta, com efeito, entendeu necessário adequar a sanção em cumprimento ao princípio da proporcionalidade (fls. 317-318).

30. Essa ponderação, todavia, fora superada pela Corregedoria-Geral no relatório das fls. 320-335, onde constou: "Quanto ao enquadramento no inciso IX do art. 117 da Lei nº 8.119/90, embora a comissão o tenha afastado, entendemos adequado pelas razões a seguir apresentadas. A servidora agiu no sentido de obter vantagem para outrem, no caso, o Sr. Jeferson Jungblut Badach, interferindo na fiscalização realizada pelos servidores que estavam de serviço naquele Posto PRF, solicitando que fosse concedido tratamento diferenciado à aquele que dirigia o seu veículo, em razão de ela ser também ocupante do cargo de policial rodoviário federal. Assim ela, de forma intencional, consciente e dolosa, privilegiou o interesse particular e se utilizou de sua condição de servidora em benefício de outra pessoa e em detrimento do interesse público tutelado, a fim de que aquele cidadão que dirigia sob efeito de álcool, colocando em risco os demais cidadãos que transitavam por aquelas vias, pudesse sair livre de qualquer autuação e de qualquer procedimento administrativo e ainda conduzindo aquele veículo. (...) 33. A servidora, segundo os relatos dos policiais que estavam de serviço, estava tão segura da vantagem que esperava obter, como se lhe fosse corriqueiro aquilo, que, quando viu que daquela vez não alcançaria o seu intento, descontrolou-se a ponto de ameaçar os colegas que desempenhavam com esmero o seu mister. Aliás, tendo ocorrido as ameaças e ofensas da forma como os policiais que estavam de plantão narraram, a acusada, além dos ilícitos administrativos que o presente processo apura, pode ter cometido crime, a depender da competente análise do Parquet federal. 34. Em relação ao enquadramento em improbidade administrativa constante do indiciamento. Considerando o caráter subjetivo da conduta, a sua má-fé, ao buscar auferir vantagem que sabia ser indevida, valendo-se, para isso da sua condição de policial rodoviária federal, bem como o dano potencial de seu resultado, caso obtivesse êxito, qual seja, aquele veículo continuaria o resto da viagem sendo

guiado por um condutor que havia ingerido bebida alcoólica, com todos os riscos decorrentes para si e para os demais usuários, considerando esse caráter subjetivo, dizíamos, a servidora cometeu ato de improbidade conforme definido no art. 11, caput e inciso I, da Lei n.º 8.429/92". 31. Com essas considerações, a Corregedoria-Geral sugeriu a aplicação da penalidade de demissão (fl. 320-335), o que fora ratificado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, conforme parecer exarado pela AGU às fls. 340-360 e acolhido pelo despacho da fl. 361.

32. Observa-se, pois, que tanto o relatório da Comissão Processante como a manifestação da Corregedoria-Geral e o Parecer da AGU procederam ao pormenorizado exame dos fatos, das imputações e das provas colhidas no PAD, concluindo, fundamentadamente, pela demissão da servidora faltosa, de modo que se afasta a suposta ausência de motivação para o ato demissório.

33. Nesse ponto, aliás, absolutamente inconsistente a tese defensiva pela qual não teria sido apontada a atuação inadequada do agente público - que pretende qualificar como meramente culposos -, tendo em vista farta referência à prova dos autos quanto à culpabilidade da ora autora. 34. Por outro lado, também não procede a alegação de que a impetrante deveria ter sido intimada para a aplicação de penalidade superior àquela sugerida pela comissão processante. A própria Lei 8.112/1990 (art. 168, caput e parágrafo único) prevê expressamente tal possibilidade quando afirma que "O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos" e "Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade".

35. Conforme reiterada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o investigado se defende dos fatos que lhe são imputados, e não da capitulação legal, não havendo vedação legal para que a autoridade competente aplique penalidade mais grave e diversa daquela sugerida pela Comissão processante do PAD. A propósito: MS 22.563/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 10/10/2017; MS 16.244/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 2/2/2017; MS 17.370/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 10/9/2013; MS 19.990/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 2/4/2014.

**AUSÊNCIA DE NULIDADE EM RAZÃO DA INEXISTÊNCIA DE COMISSÃO PROCESSANTE PERMANENTE** 36. Ainda no campo da nulidade, a impetrante aduz que a constituição da Comissão Processante ocorreu em desacordo com a exigência do art. 53, § 1º, da Lei 4.878/1965, que reclama seja o processo disciplinar promovido por uma Comissão Permanente de Disciplina.

37. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou nestes termos pela não aplicação da Lei 4.878/1965 ao Policial Rodoviário Federal: MS 19.045/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, DJe 1º/12/2016; MS 19.290/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 23/8/2013.

**AUSÊNCIA DE PARCIALIDADE NO DEPOIMENTO DAS TESTEMUNHAS** 38. A Lei

9.784/1999, ao disciplinar o processo administrativo na Administração Pública Federal, estabelece os critérios para o impedimento e a suspeição do servidor ou autoridade que são aplicáveis aos processos disciplinares. Nos termos do 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". Já a suspeição (art. 20) "Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau".

39. Ou seja, é insuficiente a alegação genérica de que deve ser decretada a nulidade do PAD em razão da utilização de depoimentos de testemunhas que eram os servidores que presenciaram os fatos, sem a indicação de vício específico para macular a validade do ato administrativo, nos termos dos arts. 18 a 20 da Lei 9.784/1999.

40. Ademais, o acolhimento da alegação de nulidade processual em PAD não prescinde da demonstração do prejuízo, o que não ocorreu no caso concreto.

41. A aplicação da penalidade disciplinar esteve fundamentada em provas documentais (termos lavrados no momento da ocorrência) e nos vários depoimentos das testemunhas indicadas pela Administração e pela própria servidora, ora impetrante, que atestavam sua conduta reprovável no momento da abordagem na rodovia e no interior do Posto da Polícia Rodoviária Federal.

42. A participação no PAD como testemunhas dos Policiais Rodoviários Federais que presenciaram os fatos, longe de resultar em nulidade processual, contribui efetivamente para o esclarecimento do ilícito funcional. Nesse sentido: MS 21.312/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 21/9/2016.

CONCLUSÃO

43. 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 do Sr. Ministro Relator." Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

### **Referência Legislativa**

LEG:FED LEI:012016 ANO:2009

\*\*\*\*\* LMS-09 LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA

ART:00001

LEG:FED CFB:\*\*\*\*\* ANO:1988

\*\*\*\*\* CF-1988 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

ART:00005 INC:00054 INC:00055

LEG:FED LEI:008112 ANO:1990

\*\*\*\*\* RJU-90 REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA  
UNIÃO

ART:00116 INC:00002 INC:00003 INC:00009 ART:00117

INC:00009 ART:00132 INC:00004 INC:00005 ART:00168

PAR:ÚNICO

LEG:FED LEI:008429 ANO:1993

ART:00011 INC:00001

LEG:FED LEI:004878 ANO:1965

ART:00053 PAR:00001

LEG:FED LEI:009784 ANO:1999

\*\*\*\*\* LPA-99 LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO

ART:00018 INC:00001 INC:00002 INC:00003 ART:00019

ART:00020

### **Jurisprudência Citada**

(CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES)

STJ - MS 22828-DF, RMS 33678-DF, MS 18229-DF

(APLICAÇÃO DE PENALIDADE MAIS GRAVOSA DO QUE AQUELA ANTES SUGERIDA  
PELA COMISSÃO PROCESSANTE - POSSIBILIDADE)

STJ - MS 22563-DF, MS 16244-DF, MS 17370-DF,  
MS 19990-DF

(INEXISTÊNCIA DE COMISSÃO PROCESSANTE PERMANENTE - AUSÊNCIA DE  
NULIDADE)

STJ - MS 19045-DF, MS 19290-DF

(PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - PARTICIPAÇÃO DE POLICIAIS  
RODOVIÁRIOS FEDERAIS COMO TESTEMUNHAS)

STJ - MS 21312-DF