

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 43.529 - MS  
(2013/0272636-9)**

**RELATORA** : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**  
**RECORRENTE** : MARCELO APARECIDO DE JESUS MATHIAS  
**ADVOGADO** : JULLY HEYDER DA CUNHA SOUZA E OUTRO(S) -  
MS008626  
**RECORRIDO** : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**PROCURADOR** : LUDMILA SANTOS RUSSI DE LACERDA E OUTRO(S) -  
MS010570

**EMENTA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUTONOMIA DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS PARA GERIR SEUS QUADROS DE PESSOAL. AUSÊNCIA DE VÍNCULO HIERÁRQUICO COM A PESSOA POLÍTICA. INCOMPETÊNCIA DO SR. GOVERNADOR PARA APLICAR SANÇÃO FUNCIONAL A SERVIDOR DE AUTARQUIA. RECURSO PROVIDO.**

I - 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. *In casu*, aplica-se o CPC/1973.

II - Caso em que o servidor, ora Recorrente, foi demitido do cargo de Fiscal Estadual Agropecuário da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul – IAGRO, em razão da prática de incontinência pública e escandalosa, bem como por desídia no cumprimento do dever legal, incurso no art. 235, III e XII, da Lei Estadual n. 1.102/1990, após ter sido preso em flagrante transportando diversas armas e munições, prisão que ocorreu no âmbito da “Operação Recarga” da Polícia Federal, a qual investigava tráfico internacional de armas.

III - Denegação da segurança na origem, por ausência de direito líquido e certo. Interposição do presente recurso sustentando, em síntese, que o Sr. Secretário de Administração e o Sr. Governador são autoridades incompetentes para atuar no Processo Administrativo Disciplinar contra servidor da IAGRO, porquanto a autonomia administrativa da Autarquia inclui a competência para gerir seu quadro próprio de servidores.

IV - A Lei Estadual n. 1.102/1990 – Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul – estabelece competir, privativamente, ao Governador do Estado ou dirigente superior de autarquia ou fundação, a aplicação da penalidade de demissão e cassação de disponibilidade.

V – Cabe, portanto, ao Chefe do Executivo Estadual aplicar sanções aos servidores vinculados à Administração Direta, ficando a cargo da chefia superior das autarquias e das fundações punir os servidores a elas subordinados.

VI - Salvo disposição constitucional ou legal em contrário, a autonomia da

# *Superior Tribunal de Justiça*

entidade autárquica inviabiliza o exercício do poder disciplinar pela pessoa política à qual se encontra vinculada, porquanto, estando sujeita ao princípio da tutela administrativa – o qual lhe impõe um controle apenas finalístico por parte da Administração Direta –, não pode ser submetida ao poder disciplinar da entidade central, exatamente por não existir relação hierárquica entre elas. Precedente.

VII – Incompetência originária do Sr. Governador do Estado do Mato Grosso do Sul para aplicar penalidades aos servidores vinculados aos entes descentralizados daquela unidade federativa, não constituindo a apontada complexidade do caso fundamento legal idôneo a legitimar a avocação de competência promovida na espécie, deliberação que usurpou incumbência reservada, privativamente, ao Sr. Diretor-Presidente da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul. Arts. 239, I, e 256 da Lei Estadual n. 1.102/1990.

VIII - Recurso provido para reformar o acórdão recorrido e conceder a segurança, a fim de anular o PAD a partir do seu encaminhamento ao Sr. Secretário de Administração, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado e o pagamento dos valores que deixou de auferir desde a 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 provimento ao recurso especial, para reformar o acórdão recorrido e conceder a segurança, a fim de anular o PAD a partir do seu encaminhamento ao Sr. Secretário de Administração, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado e o pagamento dos valores que deixou de auferir desde a impetração, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Benedito Gonçalves (Presidente) e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Assistiu ao julgamento o Dr. JULLY HEYDER DA CUNHA SOUZA, pela parte RECORRENTE: MARCELO APARECIDO DE JESUS MATHIAS

Brasília (DF), 14 de junho de 2022 (Data do Julgamento)

*Superior Tribunal de Justiça*

MINISTRA REGINA HELENA COSTA

Relatora



**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 43.529 - MS  
(2013/0272636-9)**

**RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA**  
**RECORRENTE : MARCELO APARECIDO DE JESUS MATHIAS**  
**ADVOGADO : JULLY HEYDER DA CUNHA SOUZA E OUTRO(S) -  
MS008626**  
**RECORRIDO : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**  
**PROCURADOR : LUDMILA SANTOS RUSSI DE LACERDA E OUTRO(S) -  
MS010570**

**RELATÓRIO**

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

**Vistos.**

Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto por **MARCELO APARECIDO DE JESUS MATHIAS**, com base nos arts. 105, II, *b*, da Constituição da República, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, assim ementado:

**MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL - PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA QUE SE CONFUNDE COM O MÉRITO - EXONERAÇÃO - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO - POSSIBILIDADE DE TRAMITE PERANTE A SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO - PLENA CIÊNCIA DO INVESTIGADO ACERCA DOS FATOS - INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO - PARTICIPAÇÃO DO ADVOGADO EM TODAS AS FASES - RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO - SEGURANÇA DENEGADA.**

- Quando a preliminar se confundir com o mérito, ambos devem ser analisados conjuntamente.

- O artigo 256 da lei n.º 1.102/90 autoriza a instauração de processos disciplinares pelos Secretários, Procuradores -Gerais e dirigentes superiores de autarquia e fundação, não significando, contudo, que o Governador, autoridade delegante, esteja impedido de avocar a competência para o exercício de função que originariamente lhe competia e que fora atribuída aos subordinados, sendo desnecessária qualquer ato normativo nesse sentido.

- Admitindo que a portaria inaugural se referiu textualmente à apuração dos fatos desencadeados no Processo Administrativo n.º 13/000133/2011, que contemplava a

# *Superior Tribunal de Justiça*

*sindicância prévia que apurou inicialmente os fatos noticiados no inquérito da Polícia Federal, em razão da prisão em flagrante do agente, não há que se falar em cerceamento de defesa ou violação do contraditório, máxime quando houver advogado constituído, com participação em todas as fases do processo.*

Relata o Recorrente ter sido punido com demissão do cargo de Fiscal Estadual Agropecuário da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul - IAGRO em decorrência de infrações apuradas no Processo Administrativo Disciplinar n. 13/000133/2011, deflagrado a partir de sua prisão em flagrante por posse ilegal de arma de fogo.

Aponta a nulidade do PAD por incompetência da autoridade processante, discorrendo que o art. 256 da Lei Estadual n. 1.102/1990 atribui a competência para a sua instauração e tramitação aos dirigentes da autarquia à qual esteja vinculado o servidor processado, e não ao Sr. Governador ou a seus Secretários.

Assevera que o Sr. Secretário de Administração e o Sr. Governador são autoridades incompetentes para instaurar e julgar Processo Administrativo Disciplinar contra servidor da IAGRO, porquanto a autonomia administrativa da Autarquia inclui a competência para gerir seu quadro de servidores (fls. 1.474e).

Indica, ainda, os seguintes vícios no processo disciplinar: i) cerceamento de defesa por ausência de ato formal de instauração do PAD; ii) inexistência de termo de indiciamento; iii) invalidade dos atos praticados após a modificação da composição da comissão processante, a qual teria ocorrido sem a elaboração do respectivo termo de posse dos seus membros, carecendo, também, da indicação dos cargos ocupados por cada um; iv) ilegalidade das provas produzidas por falta de identificação ou menção à sua origem; v) impossibilidade de aplicação da penalidade administrativa, porquanto, prevista a conduta como crime comum, não teria reflexo sobre a esfera administrativa.

Aponta ofensa ao princípio da proporcionalidade, consignando que a pena imposta não se justificaria diante da análise de sua vida pregressa, pessoal e funcional.

Com contrarrazões (fls. 1.510/1.569e), subiram os autos a

# *Superior Tribunal de Justiça*

esta Corte.

Indeferido o pedido de liminar às fls. 1.587/1.588e.

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

**É o relatório.**



**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 43.529 - MS  
(2013/0272636-9)**

**RELATORA** : MINISTRA REGINA HELENA COSTA  
**RECORRENTE** : MARCELO APARECIDO DE JESUS MATHIAS  
**ADVOGADO** : JULLY HEYDER DA CUNHA SOUZA E OUTRO(S) -  
MS008626  
**RECORRIDO** : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**PROCURADOR** : LUDMILA SANTOS RUSSI DE LACERDA E OUTRO(S) -  
MS010570

**EMENTA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUTONOMIA DAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS PARA GERIR SEUS QUADROS DE PESSOAL. AUSÊNCIA DE VÍNCULO HIERÁRQUICO COM A PESSOA POLÍTICA. INCOMPETÊNCIA DO SR. GOVERNADOR PARA APLICAR SANÇÃO FUNCIONAL A SERVIDOR DE AUTARQUIA. RECURSO PROVIDO.**

I - 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. *In casu*, aplica-se o CPC/1973.

II - Caso em que o servidor, ora Recorrente, foi demitido do cargo de Fiscal Estadual Agropecuário da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul – IAGRO, em razão da prática de incontinência pública e escandalosa, bem como por desídia no cumprimento do dever legal, incurso no art. 235, III e XII, da Lei Estadual n. 1.102/1990, após ter sido preso em flagrante transportando diversas armas e munições, prisão que ocorreu no âmbito da “Operação Recarga” da Polícia Federal, a qual investigava tráfico internacional de armas.

III - Denegação da segurança na origem, por ausência de direito líquido e certo. Interposição do presente recurso sustentando, em síntese, que o Sr. Secretário de Administração e o Sr. Governador são autoridades incompetentes para atuar no Processo Administrativo Disciplinar contra servidor da IAGRO, porquanto a autonomia administrativa da Autarquia inclui a competência para gerir seu quadro próprio de servidores.

IV - A Lei Estadual n. 1.102/1990 – Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul – estabelece competir, privativamente, ao Governador do Estado ou dirigente superior de autarquia ou fundação, a aplicação da penalidade de demissão e cassação de disponibilidade.

V – Cabe, portanto, ao Chefe do Executivo Estadual aplicar sanções aos servidores vinculados à Administração Direta, ficando a cargo da chefia superior das autarquias e das fundações punir os servidores a elas subordinados.

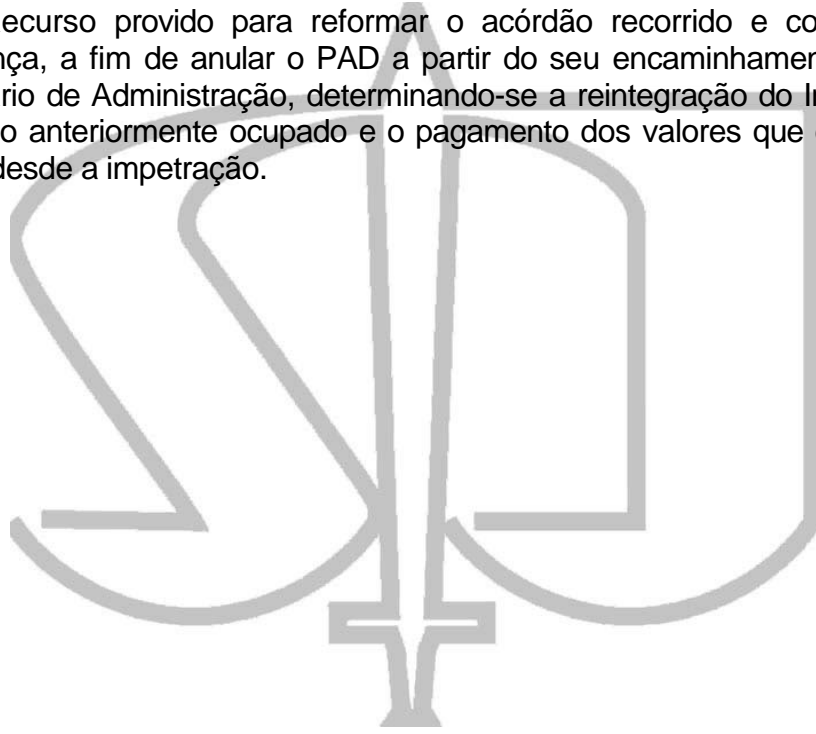
VI - Salvo disposição constitucional ou legal em contrário, a autonomia da entidade autárquica inviabiliza o exercício do poder disciplinar pela pessoa política à qual se encontra vinculada, porquanto, estando sujeita ao princípio

# *Superior Tribunal de Justiça*

da tutela administrativa – o qual lhe impõe um controle apenas finalístico por parte da Administração Direta –, não pode ser submetida ao poder disciplinar da entidade central, exatamente por não existir relação hierárquica entre elas. Precedente.

VII – Incompetência originária do Sr. Governador do Estado do Mato Grosso do Sul para aplicar penalidades aos servidores vinculados aos entes descentralizados daquela unidade federativa, não constituindo a apontada complexidade do caso fundamento legal idôneo a legitimar a avocação de competência promovida na espécie, deliberação que usurpou incumbência reservada, privativamente, ao Sr. Diretor-Presidente da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul. Arts. 239, I, e 256 da Lei Estadual n. 1.102/1990.

VIII - Recurso provido para reformar o acórdão recorrido e conceder a segurança, a fim de anular o PAD a partir do seu encaminhamento ao Sr. Secretário de Administração, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado e o pagamento dos valores que deixou de auferir desde a impetração.





**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 43.529 - MS  
(2013/0272636-9)**

**RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA**  
RECORRENTE : MARCELO APARECIDO DE JESUS MATHIAS  
ADVOGADO : JULLY HEYDER DA CUNHA SOUZA E OUTRO(S) -  
MS008626  
RECORRIDO : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PROCURADOR : LUDMILA SANTOS RUSSI DE LACERDA E OUTRO(S) -  
MS010570

**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.

O servidor, ora Recorrente, foi demitido do cargo de Fiscal Estadual Agropecuário da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul – IAGRO, em razão da prática de incontinência pública e escandalosa, bem como por desídia no cumprimento do dever legal, incurso no art. 235, III e XII, da Lei Estadual n. 1.102/1990, após ter sido preso em flagrante transportando diversas armas e munições, prisão que ocorreu no âmbito da “Operação Recarga” da Polícia Federal, a qual investigava tráfico internacional de armas.

A alegação central lançada na impetração reside na suposta incompetência do Sr. Secretário de Administração e do Sr. Governador do Mato Grosso do Sul para processar e julgar Processo Administrativo Disciplinar, respectivamente, contra servidor da IAGRO.

Ao analisar tal questão, o Tribunal de Justiça sul-mato-grossense assim consignou:

*De acordo com as razões apresentadas pelo impetrante, o processo administrativo disciplinar n.º 13/000133/2011, que culminou na sua demissão do cargo de fiscal estadual agropecuário, seria nulo.*

*Isso porque ele teria sido encaminhado à Secretaria de Estado de Administração sem justificativa alguma, desrespeitando, com isso, os artigos 19 do Decreto Estadual n.º 10.342/2001*

# *Superior Tribunal de Justiça*

daquela Secretaria e 256 da Lei 1.102/1990, devido à manifesta incompetência dela (Secretaria de Administração) e do Governador para proferir decisões.

Ocorre que o procedimento em referência foi adotado em razão da complexidade do caso, com ampla repercussão nacional. Foram apreendidos na posse do impetrante 388 (trezentos oitenta e oito) cartuchos, além de 01 fuzil, 01 pistola Glock, 01 pistola Beretta, 01 espingarda calibre 12, 01 rifle calibre 22, 01 espingarda de pressão adaptada para o calibre 22, 02 miras telescópicas, 01 carregador calibre 22 e 01 par de algemas.

Por isso, o feito foi encaminhado para condução e finalização em âmbito superior, pautado na competência do Governador para julgar e aplicar penalidade a servidor faltoso, consoante o artigo 239, I, da Lei Estadual n.º 1.102/90.

A Sindicância foi instaurada e processada na IAGRO e, ao final, foi remetida à Secretaria de Estado pela Diretora-Presidente da autarquia (fl. 49). O artigo 256 da lei acima citada autoriza a instauração de processos disciplinares pelos Secretários, Procuradores-Gerais e dirigentes superiores de autarquia e fundação, não significando, contudo, que o Governador, autoridade delegante, esteja impedido de avocar a competência para o exercício de função que originariamente lhe competia e que fora atribuída aos subordinados, sendo desnecessária qualquer ato normativo nesse sentido.

Esse sistema, decorrente do princípio da hierarquia, objetiva manter estruturado o sistema organizacional do Estado, não podendo ser ventilado qualquer tipo de irregularidade pautado no interesse particular de servidor.

Independente disso, seria incoerente concluir que a autoridade superior possa usurpar a competência de subordinado quando este, de forma expressa a abdicou.

Desse modo, não se vislumbra irregularidade no fato de o processo administrativo disciplinar ter tramitado diretamente na Secretaria de Administração do Estado de Mato Grosso do Sul. (destaques meus)

Nas razões do Recurso Ordinário, sustenta-se, em síntese, que o Sr. Secretário de Administração e o Sr. Governador são autoridades incompetentes para atuar no Processo Administrativo Disciplinar contra servidor da IAGRO, porquanto a autonomia administrativa da Autarquia inclui a competência para gerir seu quadro de servidores.

Nessa linha, defende ser descabida a compreensão de que a competência do dirigente da autarquia foi delegada pelo Sr. Governador, pois

# *Superior Tribunal de Justiça*

a própria lei elege o Sr. Diretor-Presidente da IAGRO para instaurar e julgar o PAD, não havendo, por isso, norma legal autorizando a avocação de competência, tampouco houve ato infralegal nesse sentido.

A moldura normativa que envolve o exame da controvérsia é a seguinte:

## **Constituição Estadual**

### *Seção I*

#### *Do Governador e do Vice-Governador*

*Art. 83. O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, auxiliado pelos Secretários de Estado.*

*(...)*

### *Seção II*

#### *Das Atribuições do Governador*

*Art. 89. Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*I - nomear e exonerar, livremente, os Secretários de Estado;*

*II - nomear e exonerar o Procurador-Geral do Estado, o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral da Defensoria Pública;*

*III - nomear o Desembargador indicado pelo quinto constitucional e, após aprovação pela Assembleia Legislativa, os Conselheiros do Tribunal de Contas;*

*IV - nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, conselhos e órgãos estaduais, nos casos previstos nesta Constituição e em lei;*

*V - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*(...)*

*IX - dispor sobre a estrutura, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração estadual;*

*(...)*

*XX - delegar à autoridade do Executivo funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência;*

*(...)*

*XXV - nomear e exonerar o comandante-geral da Polícia Militar, o comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar e o diretor-geral da Polícia Civil;*

## **Lei Estadual n. 2.152/2000 (Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências)**

*Art. 4º. parágrafo único: O Governador do Estado no exercício do Poder executivo é auxiliado diretamente pelos Secretários*

# *Superior Tribunal de Justiça*

de Estado, pelos Procuradores-Gerais e, nos termos definidos pela lei, pelos dirigentes executivos de cada uma das entidades da Administração Indireta.

Art. 6º., Autarquia:

I - Entidade com personalidade jurídica de direito público, criada por lei e organizada por ato do Poder Executivo, com patrimônio próprio, para executar atividades delegadas típicas do Estado que requeiram, para seu melhor funcionamento de gestão de financeira e operacional descentralizada.

§ 1º – Cada entidade da Administração indireta, observada a respectiva área de atuação, vincula-se à Secretaria de Estado em que estiver enquadrada sua atividade principal, na forma que dispuser a lei ou ato do Governador do Estado.

§ 2º As entidades de administração indireta sujeitam-se à fiscalização e ao controle de órgãos do Poder Executivo que, respeitando sua autonomia, caracterizada no respectivo ato de criação, permitam a avaliação do seu comportamento econômico e financeiro e a análise periódica dos seus resultados com os objetivos do Governo.

Art. 10. A Administração do Poder Executivo compreende:

(...)

c) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo:

(...)

2. Agência Estadual de Defesa Sanitária, Animal e Vegetal;

**Decreto n. 10.342 de 26 de abril de 2001 (Dispõe sobre a competência, aprova a estrutura básica e a composição dos cargos da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal, e dá outras providências.)**

Art. 19. A Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal tem quadro de pessoal próprio, observadas as diretrizes da política de pessoal e salários dos servidores e empregados do Poder Executivo.

Parágrafo único. A Agência manterá quadro de pessoal tecnicamente dimensionado às suas necessidades, zelando pela habilitação e constante treinamento de seus servidores.

**Lei n. 3.345/2006 (Dispõe sobre a estrutura do poder executivo)**

Art. 10. A Administração do Poder Executivo compreende:

c) *Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo:*

(...)

2. *Agência Estadual de Defesa Sanitária, Animal e Vegetal;*

(...)

*Art. 65. Compete ao Governador do Estado e ao Diretor-Presidente baixar atos e normas regulamentando os procedimentos e disposições complementares necessárias à aplicação da presente lei.*

***Lei Estadual n. 1.102/1990 (Estatuto dos Servidores)***

*Art. 239. São competentes para aplicar penas disciplinares:*

*I - O Governador do Estado ou dirigente superior de autarquia ou fundação, em qualquer caso, e, privativamente, nos casos de demissão e cassação de disponibilidade;*

*II - os Secretários de Estado, os Procuradores-Gerais e os dirigentes dos demais órgãos diretamente subordinados ao Governador, nos casos de suspensão até noventa dias;*

*III - os chefes de unidades administrativas em geral, nos casos de repreensão, suspensão até trinta dias e multa correspondente.*

(...)

*Art. 256. É da competência dos Secretários de Estado, dos Procuradores-Gerais, dos dirigentes superiores das autarquias e fundações, a instauração do processo disciplinar e a designação da comissão processante. (destaques meus)*

Observo, portanto, que a Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul não trata da competência para a aplicação de penalidades disciplinares aos servidores de carreira, missão que coube à Lei Estadual n. 1.102/1990 – Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul –, o qual estabelece competir, privativamente, ao Sr. Governador do Estado ou dirigente superior de autarquia ou fundação, a imposição das penas de demissão e cassação de disponibilidade.

Desse conjunto normativo extrai-se caber ao Chefe do Executivo Estadual aplicar sanções aos servidores vinculados à Administração Direta, ficando a cargo da chefia superior das autarquias e das fundações punir os servidores a eles subordinados, apontando, assim, para a competência do Sr. Diretor-Presidente da Agência Estadual de

# Superior Tribunal de Justiça

Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul para a instauração e julgamento do PAD em exame.

Isso porque, não havendo disposição constitucional ou legal em contrário, a autonomia da entidade autárquica, assegurada, na espécie, pelos arts. 6º, § 2º, da Lei Estadual 2.152/2000 e 19 do Decreto n. 10.342/2001, inviabiliza o exercício do poder disciplinar pela pessoa política à qual se encontra vinculada.

De fato, a autarquia, sujeita ao princípio da tutela administrativa – o qual lhe impõe um controle apenas finalístico por parte da Administração Direta –, não pode, em regra, ser submetida ao poder disciplinar da pessoa política, exatamente por não existir relação de hierárquica entre elas.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina importante lição sobre o tema:

*A descentralização administrativa traz consigo a ideia de controle. O poder central transfere a execução de determinados serviços a entes dotados de personalidade jurídica, patrimônio próprio, capacidade de autoadministração, porém exerce sobre eles fiscalização necessária para assegurar que cumpram os seus fins. Ressalvada a hipótese de descentralização por colaboração (concessão e permissão de serviços públicos) em que o controle se rege pelas normas concernentes aos atos e contratos administrativos, nos casos de descentralização por serviços e territorial, o Estado atribui o controle administrativo a determinados órgãos da administração direta, que o exercerão nos limites da lei.*

*Disso resultam dois aspectos concernentes às entidades que exercem serviços públicos descentralizados: de um lado, a capacidade de autoadministração, que lhes confere o direito de exercer, com independência, o serviço que lhes foi outorgado por lei, podendo opor esse direito até mesmo à pessoa política que as instituiu. De outro lado, o dever de desempenhar esse serviço, o que as coloca sob fiscalização do Poder Público; este precisa assegurar-se de que aquela atividade que era sua e foi transferida a outra pessoa jurídica seja executada adequadamente.*

*Esse duplo aspecto é essencial para entender-se a extensão do controle sobre os entes descentralizados; ele só vai até onde não ofenda a capacidade de autoadministração delimitada por lei; por sua vez, essa capacidade de autoadministração vai até onde não esbarre com os atos de controle previstos em lei.*

*Odete Medauar (1976:68) observa que, “se a tutela administrativa contrapõe-se à independência conferida por lei aos entes públicos descentralizados, somente um texto de lei poderá determinar seu exercício. A tutela não se presume; ela se constitui de uma soma de competências particulares*

# Superior Tribunal de Justiça

*atribuídas explicitamente por lei, que não podem ser acrescentadas, nem por analogia”. Fazendo referência à lição de Cretella Júnior, a autora acrescenta que a tutela administrativa existe na medida e nos limites da lei que a prevê e organiza, o que dá origem à seguinte fórmula diretriz: nulla tutela sine lege, nulla tutela praeter legem, nulla tutela contra legem.*

*Esse controle não significa que os entes descentralizados estejam hierarquicamente subordinados à Administração Direta. Existe apenas uma vinculação para fins de controle; essa vinculação normalmente se dá com relação ao Ministério ou Secretaria de Estado ou de Município cujas atividades se relacionam com a da pessoa jurídica da Administração Indireta. (Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Editora Forense, 33ª ed., 2020, p. 1.106/1.107, destaques meus).*

Na mesma trilha, leciona a Odete Medaur:

*Do ponto de vista estritamente jurídico, entre os entes descentralizados e os poderes centrais não se registram vínculos de hierarquia. Os poderes centrais exercem um controle sobre tais entes – tutela –, que juridicamente não se assimila ao controle hierárquico, embora na prática assim possa parecer. Algumas diferenças podem ser fixadas entre o controle hierárquico e a tutela administrativa. A relação de hierarquia existe entre órgãos situados em níveis diferentes da estrutura da mesma pessoa jurídica, implicando subordinação de órgãos inferiores àqueles de graus mais elevados; a tutela é controle exercido pelas entidades centrais sobre entes dotados de personalidade jurídica própria e poder próprio de decisão; portanto, na tutela há duas pessoas jurídicas em confronto.*

*Em segundo lugar, como os entes descentralizados são dotados de poder próprio de decisão em matéria específica, ou seja, têm competência própria (fixada mediante lei), não se pode cogitar daquele caráter de fungibilidade nas atribuições respectivas de superior e subordinado, típica do vínculo hierárquico; daí ser impossível, ao órgão central, avocar competência dos entes descentralizados. Em terceiro lugar, o poder hierárquico é incondicionado, o superior pode exercê-lo sem necessidade de previsão em texto legal; o poder de exercer a tutela, ao contrário, é condicionado, pois não se presume, realizando-se só nos casos e formas previstos na lei.*

*Não há, portanto, juridicamente, relação de hierarquia entre entidade central e entes descentralizados, nem identidade entre controle hierárquico e tutela administrativa, embora, repita-se, de fato e na prática assim possa parecer. Onde houver controle hierárquico, certamente, existe desconcentração administrativa; a tutela é típica da descentralização administrativa. (Direito Administrativo Moderno, Belo Horizonte: Editora Forum, 21ª ed.,*

2018, p. 51/52, destaques meus).

Anote-se, ainda, que esta Corte, ao enfrentar controvérsia semelhante, assim se pronunciou:

**RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DO DER/MG. AUTONOMIA DO ENTE DESCENTRALIZADO PARA INSTAURAR E JULGAR PROCESSOS DISCIPLINARES. ÓRGÃOS DE DIREÇÃO SUPERIOR. COMPETÊNCIA. LEGALIDADE. RECURSO DESPROVIDO.**

*I - O controle exercido pelo Poder Central em relação aos entes descentralizados é limitado ao especificado em lei, preservando-se, por conseguinte, a autonomia administrativa destes.*

*II - A condução e julgamento de processos administrativos disciplinares é característica do controle hierárquico, o qual inexistente na relação entre as entidades descentralizadas e o Poder Central.*

*III - Cabe à direção superior da autarquia o julgamento e aplicação de eventuais penalidades aos servidores autárquicos, já que neste âmbito, ou seja, no interior do ente descentralizado, vigora o princípio hierárquico.*

*IV - Princípio do contraditório e da ampla defesa preservados, a despeito da não obtenção de cópias de todo o processo administrativo em momento imediato ao requerimento, tendo em vista o grande volume de documentos.*

*Recurso ordinário desprovido.*

(RMS 12.467/MG, Rel. Ministra LAURITA VAZ, Rel. p/ Acórdão Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 20/04/2006, DJ 22/05/2006, p. 220, destaques meus).

Com efeito, exsurge a incompetência originária do Sr. Governador do Estado do Mato Grosso do Sul para aplicar sanção aos servidores vinculados aos entes descentralizados daquela unidade federativa, não constituindo a apontada complexidade do caso fundamento legal idôneo a legitimar a avocação de competência promovida na espécie, deliberação que usurpou incumbência reservada, privativamente, ao Sr. Diretor-Presidente da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul, consoante dispõem os arts. 239, I, e 256 da Lei Estadual n. 1.102/1990.



# *Superior Tribunal de Justiça*

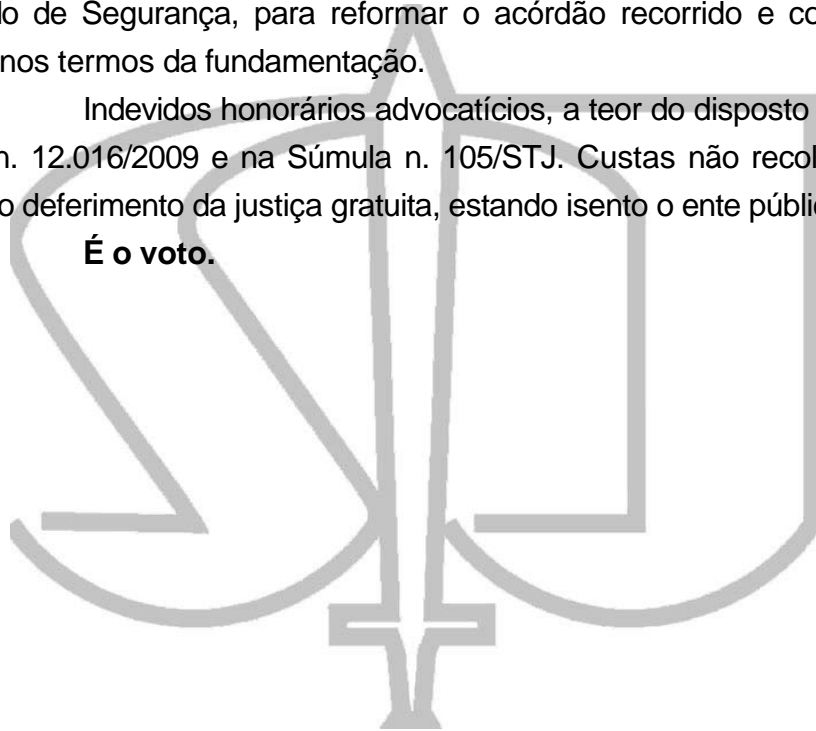
Diante desse cenário, impõe-se a declaração de nulidade do Processo Administrativo Disciplinar n. 13/000133/2011, a partir de sua remessa ao Sr. Secretário de Administração, com a consequente reintegração do servidor ao cargo anteriormente ocupado e o pagamento dos valores que deixou de auferir desde a impetração, acrescidos de correção monetária e juros de mora, consoante definido no julgamento do Tema repetitivo n. 905/STJ.

Prejudicadas as demais questões.

Posto isso, **DOU PROVIMENTO** ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, para reformar o acórdão recorrido e conceder a ordem, nos termos da fundamentação.

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.**



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2013/0272636-9

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**RMS 43.529 / MS**

Números Origem: 0603883-76.2012.8.12.0000/50000 0603883762012812000050000

PAUTA: 14/06/2022

JULGADO: 14/06/2022

**Relatora**

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS RODOLFO FONSECA TIGRE MAIA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MARCELO APARECIDO DE JESUS MATHIAS  
ADVOGADO : JULLY HEYDER DA CUNHA SOUZA E OUTRO(S) - MS008626  
RECORRIDO : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
PROCURADOR : LUDMILA SANTOS RUSSI DE LACERDA E OUTRO(S) - MS010570

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

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Assistiu ao julgamento o Dr. **JULLY HEYDER DA CUNHA SOUZA**, pela parte RECORRENTE: **MARCELO APARECIDO DE JESUS MATHIAS**

**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 provimento ao recurso especial, para reformar o acórdão recorrido e conceder a segurança, a fim de anular o PAD a partir do seu encaminhamento ao Sr. Secretário de Administração, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo anteriormente ocupado e o pagamento dos valores que deixou de auferir desde a impetração, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Benedito Gonçalves (Presidente) e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.