



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25318 - DF (2019/0213290-1)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
IMPETRANTE : RAQUEL GROSSI BOSQUE
ADVOGADOS : LUCIANA PEIXOTO FREITAS VELLOSO BAHIA - RJ119590
BERNARDO BRANDÃO COSTA - RJ123130
IMPETRADO : MINISTRO DA INFRAESTRUTURA
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. CORREGEDORIA. ANAC. COMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PAD. SUBMISSÃO PRÉVIA À DIRETORIA DA AGÊNCIA. DESNECESSIDADE.

1. O processo administrativo disciplinar, no plano federal, desenvolve-se em três fases, na seguinte ordem: instauração, inquérito e julgamento (art. 151 da Lei n. 8.112/1990), sendo certo que o inquérito também se subdivide em (sub)fases, na seguinte ordem: instrução, defesa e relatório (arts. 155, 159, 161, § 1º, e 166 da Lei n. 8.112/1990), de modo que o último ato da instrução, que deve preceder o prazo para defesa final e apresentação do relatório da comissão, é o interrogatório (art. 159 da mesma lei).

2. A existência, em sequência, das referidas fases, por decorrência lógica, é essencial para a validade da aplicação da sanção administrativa, ou seja, a Administração só pode impulsionar o feito para a fase seguinte quando concluídos os atos essenciais da etapa anterior.

3. No caso, durante o andamento do PAD impugnado, a autora impetrou mandado de segurança, em que obteve provimento liminar favorável para determinar a suspensão da realização do ato de interrogatório que ocorreria na via administrativa, fato que implicou relevante debate sobre os efeitos que aquela decisão operou em relação ao curso do prazo prescricional.

4. Hipótese em que, embora a decisão prolatada no mandado de segurança não tenha expressamente impedido o curso do processo administrativo, mas apenas a realização do interrogatório, ela acabou produzindo, na prática, o efeito de obstar a marcha processual para a fase adiante.

5. Se, por força de determinação judicial, a Administração não

- podia realizar e concluir o interrogatório do servidor, ela não podia seguir o curso natural do processo, o qual, por via transversa, estava suspenso, e assim também deve se considerar o prazo prescricional.
6. O instituto da prescrição está atrelado à inércia/inação, predicado que não estava presente na conduta da comissão processante quando deixou de impulsionar o feito à fase seguinte porque não podia realizar o último ato da instrução.
7. A Lei n. 11.182/2005, que criou a ANAC e disciplinou seu estatuto jurídico, é regulamentada pelo Decreto n. 5.731/2006, o qual rege que compete à Corregedoria instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos disciplinares relativamente aos servidores, submetendo-os à decisão da Diretoria (art. 30, IV).
8. O regimento interno da ANAC, por outro lado, previa (art. 23, II) que a própria instauração do PAD pela Corregedoria deveria ser precedida de aval da Diretoria.
9. Diante do conflito de normas existentes ao tempo da deflagração do processo administrativo, deve prevalecer a previsão contida no art. 30, IV, Decreto n. 5.731/2006, porque hierarquicamente superior na pirâmide de validade dos atos normativos, sendo inválida a disposição regimental que ultrapassa a função regulamentar e com aquela colide.
10. Ordem denegada.

RELATÓRIO

Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado por RAQUEL GROSSI BOSQUE contra ato do Ministro de Estado da Infraestrutura consistente na edição da Portaria n. 1.713, de 2 de maio de 2019, que, tendo em vista o apurado no PAD n. 00058.025260/2013-55, aplicou-lhe pena de demissão.

Aduz que o ato demissionário foi perpetrado sem que fosse respeitada a regra de competência para instauração do Processo Administrativo Disciplinar e, ainda, sem que fosse examinada adequadamente a prescrição.

Sobre a primeira alegação, sustenta, em resumo, que o art. 23, II, do Regimento Interno da ANAC, determinava a submissão da decisão acerca da instauração de PAD à Diretoria da agência, e que cabia a esta dar a última palavra sobre a validade da deflagração do processo administrativo, o que não aconteceu.

Quanto ao instituto da prescrição, afirma que:

Nos termos do art. 152 c/c o art. 167 da Lei 8.112/90, o prazo para a conclusão e a imposição de pena ao impetrante é de 140 (cento e quarenta) dias. Para que

a Administração pudesse se valer da decisão *in limine* para obstar a fluência do prazo prescricional era indispensável que a magistrada, ao deferir a liminar, fizesse constar a determinação para paralisação dos trabalhos da Comissão Processante, ainda que implicitamente, o que não ocorreu. (e-STJ fl. 15)

Alega, em resumo, que, em razão da conduta imputada à Administração, necessitou impetrar outro mandado de segurança (n. 0049648-75.2014.4.01.3400/DF), tendo obtido naquela ação decisão liminar tão somente para a suspensão do interrogatório, pelo que não houve a suspensão do prazo prescricional que corria contra a ANAC.

Afirma que, no período em que aquela decisão produziu efeitos, a comissão processante praticou outros atos que não o de interrogatório em si, fato que confirma que o processo não estava suspenso.

Informações apresentadas pela autoridade coatora às e-STJ fls. 3.729/3.769, em que sustenta, em síntese: a) ausência de direito líquido e certo; b) ilegalidade do art. 23, II, do Regimento Interno da ANAC; c) inexistência de prescrição, uma vez o prazo permaneceu suspenso enquanto duraram os efeitos da decisão liminar proferida no mandado de segurança n. 0049648-75.2014.4.01.3400/DF.

Parecer do MPF pela denegação da segurança (e-STJ fls. 3.771/3.781).

VOTO

Examino, em primeiro lugar, a tese da impetrante de que houve a prescrição da pretensão punitiva do Estado.

No caso, é importante esclarecer que, no curso do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) impugnado, a ora autora impetrou mandado de segurança (n. 0049648-75.2014.4.01.3400/DF), em que obteve provimento liminar favorável para determinar a suspensão da realização do ato de interrogatório que ocorreria na via administrativa.

Esse fato implicou relevante debate sobre os efeitos que aquela decisão operou em relação ao curso do prazo prescricional, discussão que, no particular, é fundamental para se definir ter ocorrido ou não a prescrição.

É que, se se entender que a decisão proferida naquele feito teve o condão de suspender o interrogatório e a prescrição, a sanção teria sido aplicada

tempestivamente. Por outro lado, se a conclusão for a de que os efeitos daquele *decisum* não impediram o fluxo do prazo prescricional, a pretensão punitiva da Administração estaria extinta.

Entendo que a primeira tese deve prevalecer.

O processo administrativo se desenvolve em três fases, na seguinte ordem: instauração, inquérito e julgamento (art. 151 da Lei n. 8.112/1990).

O inquérito, por sua vez, também se subdivide em (sub)fases, na seguinte ordem: instrução, defesa e relatório (arts. 155, 159, 161, § 1º, e 166 da Lei n. 8.112/1990), sendo certo que o último ato da instrução, que deve preceder o prazo para defesa final e apresentação do relatório da comissão, é o interrogatório (art. 159 da mesma lei).

A existência, em sequência, das referidas fases, por decorrência lógica, é essencial para a validade da aplicação da sanção. Isto é, a Administração só pode impulsionar o feito para a fase seguinte quando concluídos os atos essenciais da etapa anterior.

Dito isso, penso que embora a decisão prolatada no mandado de segurança não tenha expressamente impedido o curso do processo administrativo, mas apenas a realização do interrogatório, ela acabou produzindo, na prática, o efeito de obstar a marcha processual para fase adiante.

Se, por força de determinação judicial, a Administração não podia realizar e concluir o interrogatório do servidor, ela não podia seguir o curso natural do processo, o qual, por via transversa, estava suspenso, e assim também deve se considerar o prazo prescricional.

O instituto da prescrição, na realidade, está atrelado à inércia/inação, predicado que não estava presente na conduta da comissão processante quando deixou de impulsionar o feito à fase seguinte porque não podia realizar o último ato da instrução (e-STJ fl. 282).

Registro, ainda, que, especificamente em relação à impetrante, a manifestação da Administração que ocorreu enquanto perduraram os efeitos da suspensão do interrogatório não foi de impulsionamento do feito na direção final, nem teve caráter decisório de relevância, mas apenas a de prestar esclarecimentos de fatos que já tinham

ocorrido anteriormente (e-STJ fl. 288).

Em outras palavras: na prática, repita-se, o curso processual se encontrava suspenso por situação alheia à vontade da Administração.

Entendo, ainda, que não prospera a alegação da parte autora de que a suspensão da prescrição, no caso, beneficiaria conduta torpe da Administração, já que esta, segundo aduz a impetrante, é quem teria dado causa à ação judicial que suspendeu o interrogatório.

Em primeiro lugar, verifico que a decisão que determinou a suspensão do interrogatório nem sequer reconheceu qualquer falha administrativa, determinando a suspensão do interrogatório em caráter cautelar, apenas para evitar qualquer nulidade (e-STJ fl. 350).

Além disso, segundo as provas acostadas na inicial, a comissão processante, a pedido da defesa da autora, já havia assegurado a remarcação do interrogatório (e-STJ fls. 261/262) e teria franqueado o acesso aos autos do processo disciplinar em data anterior (e-STJ fl. 280).

Examinar se realmente era necessária a ação judicial para postergar o interrogatório, além de ser questão acessória à controvérsia principal deste feito, reclamaria dilação probatória, incompatível com o presente *writ*.

Em conclusão, tenho que não ocorreu a prescrição da pretensão sancionadora.

Analiso, agora, o debate a respeito da competência para instauração do PAD em exame.

A Lei n. 11.182/2005, que criou a ANAC e disciplinou seu estatuto jurídico, é regulamentada pelo Decreto n. 5.731/2006, o qual rege que:

Art. 30. À Corregedoria, órgão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, compete:

[...]

IV - instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos disciplinares relativamente aos servidores, submetendo-os à decisão da Diretoria.

Ou seja, a conjugação da norma primária, com o ato normativo autônomo que lhe regulamenta, outorga à Corregedoria o poder de deflagrar os processos disciplinares, determinando apenas que os feitos (já) instaurados deveriam ser submetidos

à Diretoria da Agência.

Ocorre, porém, que o Regimento Interno da ANAC, norma que é hierarquicamente inferior no plano de validade e que deveria ser compatível com a regra mencionada no parágrafo anterior, previa (art. 23, II) que a própria instauração do PAD pela Corregedoria deveria ser precedida de aval da Diretoria, exorbitando da sua função regulamentar.

Diante do conflito de normas existentes ao tempo da deflagração do processo administrativo, tenho que deve prevalecer, no caso, a previsão contida no art. 30, IV, do Decreto n. 5.731/2006, porque hierarquicamente superior na pirâmide de validade dos atos normativos, sendo inválida a disposição regimental que com ela colide.

Portanto, uma vez que a conduta da Administração, no particular, empregou esse mesmo raciocínio, entendo que não há razão para considerá-la ilegal.

Ante o exposto, DENEGO A SEGURANÇA.

Custas ex lege.

Sem condenação em honorários (Súmula 105 do STJ).