VOTO DO RELATOR

Tema: Possibilidade de atuação de mesma comissão em dois ou mais processos, contra mesmos acusados, ainda que sobre irregularidades distintas.

RELATÓRIO

1. Em atendimento ao convite da Corregedoria-Geral da União, o presente tema segue por mim relatado para fomentar as discussões da 18ª Reunião da Comissão de Coordenação de Correição.

2. O tema proposto lança a questão referente à possibilidade de que membros de uma comissão de processo administrativo disciplinar atuem em diferentes processos instaurados para apurar condutas de um mesmo servidor apontado como acusado.

3. O questionamento é suscitado em razão do possível entendimento de que o juízo realizado pelos membros de uma comissão poderia ser contaminado a partir do conhecimento de outras irregularidades praticadas pelo acusado, influindo negativamente na decisão a respeito da culpabilidade do agente, de modo a comprometer a sua imparcialidade.

4. Entretanto, no presente voto serão analisadas as hipóteses de vedação de participação dos membros de comissões, nos termos da legislação vigente, com o propósito de identificar possível subsunção ao caso em questão, propondo ao final, redação de Enunciado para deliberação desta Comissão de Coordenação de Correição.

5. É o breve relato, passo ao voto.

VOTO

6. A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio constitucional da impessoalidade na Administração Pública, de modo que esta deve atuar sem discriminações, sejam benéficas ou prejudiciais, sem favoritismos ou perseguições, não tolerando simpatias ou animosidade pessoais, políticas ou ideológicas. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 25ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 114)

7. Diante disso, a aplicação do referido princípio ao processo administrativo disciplinar, impõe que as autoridades e as comissões atuem de modo isento e independente de motivação pessoal quanto aos interessados ou acusados, devendo prevalecer o interesse público e a legalidade, de forma que os feitos disciplinares não podem ser instaurados, processados nem julgados com o propósito de favorecer ou prejudicar os funcionários imputados, sob pena de inquinar na nulidade dos atos praticados. (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio da imparcialidade no processo administrativo disciplinar à luz da jurisprudência dos tribunais superiores e regionais federais. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1520, 30 ago. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10344>. Acesso em: 8 jun. 2017.)

8. Em consonância à disposição constitucional, o art. 150 da Lei 8.112/90, estabelece que as Comissões deverão atuar de modo independente e imparcial, senão vejamos:

> Art. 150. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

9. Portanto, a fim de definir critérios de imparcialidade, na própria Lei 8.112/90 estão previstas algumas condições pessoais para a composição dos membros da Comissão Disciplinar, estabelecendo hipóteses de impedimento:

> Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.
>
> § 1º A Comissão terá como secretário servidor designado pelo seu presidente, podendo a indicação recair em um de seus membros.
>
> § 2º Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consangüíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.

10. Tais regras necessitam ser conjugadas com as dispostas na Lei 9.784/99, a qual prevê regras gerais de processo administrativo. Sobre o assunto referente ao impedimento, a lei assim dispõe:

> 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.
>
> Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

11. Da leitura desses artigos ficam claras as restrições à participação de membros que possuam relação de parentesco, ou de amizade ou inimizade com as pessoas investigadas ou seus parentes; que possam ter interesse direto ou indireto na matéria; que tenham atuado em outras funções junto ao mesmo processo, ou um de seus parentes; ou que estejam litigando judicialmente ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge/companheiro, além da falta de estabilidade no serviço público (para os processos punitivos).

12. De acordo com o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU, “o impedimento deriva de uma situação objetiva e gera presunção absoluta de parcialidade, não admitindo prova em contrário”, de modo que a inobservância de tais regras impõe a nulidade de todos os atos praticados pela Comissão. (Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Brasília, janeiro de 2017, p. 108)

13. Sobre os critérios acima previstos, entendo ser oportuna a análise acerca da relação existente entre os membros da comissão disciplinar e os acusados, a fim de esclarecer possível impedimento em razão da restrição referente à participação de membro que esteja em litígio contra o acusado, nos termos do artigo 18, inciso III, da Lei 9.784/99.

14. Em que pese a Comissão possuir amplo protagonismo no curso do processo, conduzindo a produção probatória, produzindo o indiciamento e elaborando relatório final opinativo quanto à eventual sanção, para fins processuais não é gerada relação processual entre os membros e o acusado, mas apenas entre este e a própria Administração Pública, sendo a Comissão mera executora da vontade estatal. Segue a doutrina de CARVALHO FILHO:

> "No processo judicial, a relação é trilateral, porque além do Estado-Juiz, a quem as partes solicitam a tutela jurisdicional, nela figuram também a parte autora e a parte ré. No processo administrativo, a relação é bilateral, porque, quando há conflito, de um lado está o particular e de outro o Estado, a este incumbindo decidir a questão; o Estado é parte e juiz". Fl. 959. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 25ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012)

15. Portanto, os membros da comissão não são parte na relação processual existente, de modo que não há como considerar que estes, por conta desta situação, estejam em litígio contra os acusados do processo.

16. De tal sorte, entende-se que a situação prevista no inciso III do art. 18 da Lei 9.784/99, não é limitadora à participação dos membros da comissão em outro processo instaurado em face do mesmo acusado.

17. Sobre a restrição de participação dos membros das Comissões, a Lei 9.784/99, aplicável subsidiariamente aos processos disciplinares, também prevê causa de suspeição dos servidores públicos:

> 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.

18. De acordo com ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO "as regras de suspeição visam a assegurar que o agente público que oficie em processo punitivo se situe de forma equidistante dos interesses postos em conflito, isto é, de maneira imparcial em face do problema da culpabilidade ou inocência do acusado e das conflitantes pretensões: da Administração Pública, de um lado, de exercer o seu poder de punir, enquanto, de outro, a do servidor imputado de se esquivar da apenação disciplinar". (CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública. 4 ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte, Fórum, 2014, p.455)

19. Deste modo, analisados os citados dispositivos, é possível afirmar que na legislação aplicável ao processo disciplinar, não há vedação clara e específica à participação de membro que tenha anteriormente, ou concomitantemente, atuado em outro processo envolvendo um mesmo acusado.

20. Entretanto, destaca-se que as causas de impedimento e suspeição tratam-se de presunções de imparcialidade dos membros já previamente definidas pela lei, não afastando a possibilidade de que outras situações eventualmente possam vir a comprometer a sua imparcialidade.

21. Nesse sentido, o próprio Manual da CGU traz hipóteses não expressas na legislação, mas que podem suscitar eventual alegação de imparcialidade dos membros, devendo-se adotar cautela no momento da formação das comissões, tais quais: 1) a participação no processo de natureza punitiva de membros que atuaram no processo investigativo prévio e manifestaram juízo de valor a respeito da culpabilidade do acusado; 2) Participação dos mesmos membros em nova comissão instaurada para

conduzir processo disciplinar após anulação do primeiro procedimento, em razão de cerceamento de defesa; e ainda 3) a participação de membros da comissão processante na comissão de pedido de revisão do processo. (p. 115-118)

22. Nos três casos citados a imparcialidade do membro se perfaz em razão da prévia manifestação expressa a respeito da culpabilidade do acusado, o que comprometeria a sua atuação isenta ao ter que realizar uma nova análise a respeito dos mesmos fatos e envolvendo o mesmo acusado.

23. No caso proposto, a relação existente se limita apenas à coincidência de acusado, sendo distintos os fatos e conjunto probatório entregues para formação do convencimento pelos membros da comissão, não restando evidente possível quebra de imparcialidade.

24. Aliás, para os casos em que fogem das regras já definidas pela legislação, a imparcialidade dos membros deve ser analisada no caso concreto, devendo ser fundada em relevantes elementos de prova, não bastando meras alegações ou deduções por quem seja interessado.

25. Nesse sentido já decidiu o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA em voto de relatoria do Ministro Felix Fisher:

> ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULIDADES. INOCORRÊNCIA. DEMISSÃO. PROPORCIONALIDADE. I – **A alegação de imparcialidade da autoridade que determinou a abertura do processo administrativo, bem como da comissão processante deve estar comprovada de plano, não bastando sugestivas afirmações desprovidas de qualquer suporte fático**. [...] (MS 8.877/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 11/06/2003, DJ 15/09/2003, p. 232)

26. Assim, sob análise do caso ora proposto, MARCOS SALLES TEIXEIRA já esclareceu sobre a inexistência de imparcialidade:

> Ademais, ainda sobre o mesmo inciso II do art. 18 da Lei nº 9.784, de 1999, cabe esclarecer que a hipótese de impedimento, nos estritos termos legais, se limita à atuação de um agente (ou de seus parentes) no mesmo processo sob mais de uma função, conforme atestam a jurisprudência e a doutrina. Ou seja, a primeira leitura que se extrai do dispositivo legal é de que o impedimento não se aplica à hipótese de um agente (ou seus parentes) ter atuado em outro processo administrativo e menos ainda em processo judicial em que figura(ou) o mesmo servidor interessado (acusado). **Em princípio, pode integrar a comissão disciplinar quem já atuou em outro processo administrativo ou judicial em que figura(ou) o mesmo servidor acusado**. Todavia, nada impede que, à vista de peculiaridades de eventual caso concreto, em que a participação em outros autos tenha se marcado por fortes manifestações a favor ou contra o servidor acusado no processo em questão, possa se configurar uma contaminação na isenção do agente. Isto mais claramente pode acontecer com quem atuou a favor de determinado servidor como representante (no sentido procurador) à vista de uma posterior atuação em comissão designada em outro processo em que o mesmo servidor figura como acusado. Excepcionalmente, também pode ocorrer conflito entre uma primeira atuação como testemunha ou perito em determinado processo e uma posterior atuação em outro processo, ambos administrativos, de interesse do mesmo servidor, que mantenha alguma relação de pertinência ou de proximidade fática (fruto de desmembramento, por exemplo) com o primeiro

> processo. (TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar, 2016, p. 532-533, obtido em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/anotacoes -sobre-pad_2017.pdf)

27. O caso em questão, também já foi objeto de análise pelo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Ao analisar a alegação de imparcialidade de membro de comissão que havia participado previamente de processo em que resultou na demissão de servidor por abandono de cargo, e após reintegração deste, teria composto comissão de processo que resultou em nova demissão do acusado, ora por prática de atos de improbidade administrativa, conforme voto do relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, assim decidiu-se:

> 3. O impetrante não fez prova da suposta suspeição do presidente da comissão processante. **No ponto, deve ser ressaltado que a inabilitação do julgador por suspeição não está atrelada à expressão do juízo de valor que ele emitiu em outro processo do qual participou contra o mesmo investigado, mas, sim, a situações pessoais que venham a revelar sua potencial parcialidade para o exame da demanda que está por vir, o que não ocorreu na hipótese dos autos.** Por outro lado, não há prova pré-constituída de que a suspeição da julgadora vogal tenha sido requerida ou decidida na via administrativa antes do ato demissório. Diante dessas conclusões, torna-se prescindível o exame da aplicação subsidiária dos dispositivos do CPP ou do CPC a respeito da suspeição do julgador. (STJ – MS 15837/DF – Primeira Seção – Relator Ministro Benedito Gonçalves, data do julgamento em 26/10/2011)

28. De igual modo foi decidida questão similar pelo mesmo tribunal, em voto do relator Ministro OG FERNANDES:

> O impetrante sustenta que houve parcialidade e ofensa ao princípio da impessoalidade, pois o PAD que resultou na sua demissão teve a participação de servidores que atuaram em PAD anterior. **Ficou demonstrado que não se tratou de processos administrativos que envolveram os mesmos fatos, mas da apuração de condutas distintas, embora supostamente praticadas pelo mesmo processado. O presente tema é recorrente neste Colendo Tribunal Superior, entendendo-se que, nos casos não constantes dos artigos 18 a 21 da Lei n. 9.784/99 (que trata das hipóteses de suspeição ou impedimento), deve o impetrante apresentar dados objetivos que revelem a quebra da isenção por parte da comissão processante**; até porque não se pode olvidar que a atuação da Administração Pública está amparada pela presunção juris tantum de legalidade, legitimidade e veracidade. (STJ – MS 21002/DF, Primeira Seção, Relator Ministro Og Fernandes, data do julgamento em 24/06/2015)

29. Em outro caso, o presidente de comissão em processo que resultou em pena de suspensão a determinado servidor, posteriormente atuou em processo no qual foi aplicada a pena de demissão. Cita-se a ementa da decisão do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, em processo relatado pelo Ministro ARI PARGENDLER:

> ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. Participação de membro de comissão disciplinar na apuração de fatos que resultaram na pena de suspensão do servidor. **Ausência de impedimento daquele membro para integrar nova comissão disciplinar em processo que resultou na demissão do servidor em razão de outros fatos**. Ordem denegada. (STJ – MS 18887/DF, Primeira Seção, Relator Ministro Ari Pargendler, data do julgamento em 04/02/2013.

30. Portanto, a participação dos mesmos membros em outra comissão disciplinar que apura fatos distintos, porém a respeito de um mesmo acusado, não representa por si só, quebra do dever de imparcialidade dos membros.

31. Aliás, as comissões estão adstritas à análise dos fatos postos no respectivo processo, devendo a opinião emitida ao final dos trabalhos estar vinculada às provas produzidas, a qual ainda passará ao crivo da autoridade julgadora, de modo que simples impressões pessoais dos membros sobre o acusado não refletem automaticamente no resultado do processo, bem como não conduzem à imparcialidade dos membros.

32. Assim, eventual alegação de imparcialidade do membro apenas poderá ser considerada para fins de nulidade do processo se verificadas as hipóteses definidas em lei, ou ainda, excepcionalmente, se demonstrados outros elementos de prova da clara e manifesta ausência de isenção dos membros.

33. Oportuno destacar que eventual vedação da participação de uma comissão em mais de um processo envolvendo o mesmo acusado restringiria a atuação de Comissões Permanentes, as quais se encontram presentes em diversos órgãos da Administração Federal e com notável histórico de sucesso de seus trabalhos, tendo em vista a possibilidade de acometer a atividade correcional a servidores capacitados e experientes na condução de processos disciplinares.

CONCLUSÃO

34. Portanto, diante dos argumentos expostos, entendo que inexiste causa de impedimento e suspeição que limite a atuação de membro de comissão de processo administrativo disciplinar em razão de já ter participado de comissão anterior em que foram apurados fatos envolvendo o mesmo acusado.

35. De tal modo, proponho à Comissão de Coordenação de Correição ora reunida a seguinte proposição de enunciado:

> **A ATUAÇÃO DE MEMBRO DA COMISSÃO EM OUTRO PROCEDIMENTO CORRECIONAL, ENCERRADO OU EM CURSO, A RESPEITO DE FATOS DISTINTOS ENVOLVENDO O MESMO ACUSADO OU INVESTIGADO, POR SI SÓ, NÃO COMPROMETE A SUA IMPARCIALIDADE.**

Brasília, 04 de julho de 2017.

BRUNO WAHL GOEDERT
Corregedor Setorial das Áreas de Agricultura, Pecuária e Abastecimento