FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VEREADOR — PROCESSO DISCIPLINAR

— Funcionário público estadual, eleito vereador, pode ser submetido a processo disciplinar por fato anterior à investidura eletiva.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recorrente: Feliciano da Fontoura Bastos
Recurso de mandado de segurança n.º 5.014 — Relator: Sr. Ministro Luís Gallotti

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, recurso de mandado de segurança n.º 5.014, do Rio Grande do Sul, em que é recorrente Feliciano da Fontoura Bastos e recorrido o Governador, decide o Supremo Tribunal Federal, unânimemente, negar provimento ao recurso, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal, 8 de janeiro de 1958. *Orosimbo Nonato*, Presidente. — *Luís Galloti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — O acórdão, que negou a segurança, é o seguinte, da lavra do ilustre Desembargador Oldemar Toledo (fls. 37 a 44).

"Vistos, relatados e discutidos os autos.

Feliciano da Fontoura Bastos, funcionário estadual, atualmente vereador no Município de Encantado, de cuja Câmara Municipal é presidente, impetrou um mandado de segurança alegando que se acha afastado do cargo estadual de fiscal do impôsto sôbre vendas e consignações, para o qual foi nomeado a 20 de fevereiro de 1956, sem chegar a exercer as funções respectivas, em virtude de ter sido eleito vereador; que, recentemente, o Sr. Governador, tendo em vista iniciativa do Senhor Secretário da Fazenda, constituiu comissão de inquérito para apurar irregularidades que lhe foram atribuídas; que, por se achar investido em cargo eletivo, não está sujeito ao poder disciplinar do Executivo; que o preceito constitucional que declarava ficar o funcionário eleito vereador afastado do seu cargo sòmente durante o período das sessões, foi julgado inconstitucional pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, por infringente do princípio da separação dos poderes; que o Govêrno do Estado, face à decisão da Suprema Côrte, expediu circular na qual dispõe sôbre o funcionário investido em mandato eletivo; que decorre daí ficar o funcionário desvinculado da disciplina do Executivo, enquanto durar o mandato; que, assim não fôsse, desapareceria a independência do vereador para desempenhar o seu mandato; que essa independência é uma das finalidades precípuas da separação dos poderes; que atingiria as condições de independência do vereador a possibilidade de demissão; que o poder disciplinar do Executivo só se pode operar em relação aos cidadãos que se acham sob o seu império; que, não há-de ser a titularidade do cargo que submeterá o funcionário às proibições do Estatuto do Funcionário Público Civil do Estado; que não pode o impetrante estar sujeito, ao mesmo tempo, ao poder disciplinar de sua Câmara e ao Executivo estadual; que não deve o impetrante ser submetido a inquérito administrativo, enquanto durar o seu mandato.

O Exmo. Sr. Governador do Estado, nas informações prestadas, afirma que ficara comprovado, através sindicância, que o impetrado se dedicava a atividade

des comerciais, iniciadas em 1953, relacionadas com a compra-e-venda de trigo, consoante contrato de locação de serviços, obrigando-se, em razão dessas atividades, ao recolhimento de impostos, os quais, aliás, só foram recolhidos em parte, devido à ação do aparelho fiscalizador.

O ilustre Dr. Procurador do Estado, em preliminar, afasta a hipótese de problema de ordem constitucional, na espécie, eis que se não poderia falar em independência de poderes, quando é certo que, de uma parte figurava apenas um agente do órgão do Poder, a Câmara Municipal, que se não podia confundir com o órgão mesmo; que o princípio da independência de poderes só poderia ser formulado quando se tratasse de pessoas jurídicas de direito público interno da mesma hierarquia; que permanecia a vinculação do impetrante ao cargo estadual, podendo, por isso, ser atingido por medida disciplinar; que não havia direito líquido e certo, pois nenhuma lei criava para o funcionário estadual, enquanto vereador, imunidade processual na esfera penal administrativa do Estado, e de outro lado, não cabendo mandado de segurança contra ato disciplinar de autoridade administrativa do Estado e, de outro, digo administrativa, forçoso era convir não caber, também, contra o meio através do qual o ato de punição disciplinar se prepara; que o vereador, por ato praticado como funcionário estadual está sujeito a sanções penais, inclusive pena acessória de perda da função; que não é necessário esteja o funcionário em exercício para que a sanção o atinja; que o funcionário estadual, enquanto vereador, continua a gozar de direitos várics, estando também sujeito a deveres; que, pela infração praticada está o impetrante sujeito a processo administrativo.

É o relatório.

A prevalecer o que sustenta o impetrante, não poderia o Govêrno punir o vereador, enquanto desempenha o mandato, porque o princípio da divisão de poderes impediria a ingerência de um dêles na esfera de ação de outro. O Dr. Procurador-Geral opõe-se, porém, à sua pretensão, alegando, preliminarmente, não estar em causa problema atinente à independência dos poderes, e não caber, na espécie, mandado de segurança contra o meio através do qual o ato disciplinar de punição se prepara, por incabível o remédio contra o ato mesmo.

Cabe pricridade, lògicamente, à segunda preliminar, eis que sua aceitação traria como conseqüência não se conhecer do pedido.

Estivesse em causa a apreciação de ato disciplinar, praticado com observância das formalidades essenciais, por autoridade competente, teor do que prescreve o art. 5.º, inciso III, da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, realmente, não seria de conhecer do mandado. Mas, a verdade é que não incide a controvérsia sôbre ato disciplinar: gira em tôrno do direito público subjetivo do impetrante, que reputa estar ao abrigo de garantia constitucional asseguradora da independência de suas funções, para se furtar a processos administrativos; enfim, o que postula o impetrante não se situa em ato disciplinar, mas tem alcance muito maior, eis que atinge o próprio poder de impor pena disciplinar.

Merece, assim, conhecido o mandado, constituindo o seu merecimento mesmo aquilo que figura como primeira preliminar.

Em excelentes votos, ao estudar as garantias da função de vereador, o eminente Ministro Castro Nunes teve oportunidade de se estender, longamente, sôbre a evolução do regime federativo brasileiro, no que respeita ao Poder Legislativo. Em certo passo de seu trabalho, assim se manifesta: "A competência legislativa, vale dizer, as matérias sôbre as quais não legisla a União, são dos Estados, por direito próprio, seja em virtude da partilha constitucional, seja por efeito dos poderes remanescentes. Igualmente, no tocante à jurisdição, onde melhor se aviva êsse traço. O Poder Judiciário nacional, em

sua maior parte pertence aos Estados, que o exercem por órgãos próprios. Os Estados dispõem de poder constituinte, ainda que, sob algumas limitações expressas, poder constituinte que é o melhor traço de autonomia política. E o exercem estabelecendo, obrigatòriamente, sob sanção interventorial, os três poderes em que assenta a organização federal e nos mesmos têrmos em que lhe prefigura o jôgo no mecanismo a União, isto é, independentes, e harmônicos entre si". A seguir, mostra que, ao aludir às assembléias legislativas, a Constituição quis se referir, evidentemente, ao Poder Legislativo do Estado. Quanto ao município, cujo alcance político, em relação ao que já sucedeu, entre nós, foi diminuído, acentua que os mesmos têm "Câmaras legiferantes, eletivas, representativas, mas não se pode dizer que exerçam o Poder Legislativo no sentido da Constituição, que o supõe correlato com os altos dois planos em que se prefigura essa tríade essencial ao conceito e significação do princípio dos poderes". E acrescenta: "Sempre se reservou para as chamadas leis municipais uma designação apropriada, resoluções ou posturas, denominações tradicionais que vieram do município colonial, foram mantidas no Império e chegaram consagradas pelo uso até à República. No velho município colonial era também usado o têrmo vereações, de que veio a denominação vereador e que provinha de verear, governar, reger a terra, pondo nela vereamento, e boa política, bom regime" (*Arquivo Judiciário*, vol. 87, pág. 7).

A só circunstânica de não constituir a Câmara Municipal um poder, no sentido específico que a Constituição empresta à expressão, bastaria para afastar a hipótese de quebra da independência de poderes, suscitada pelo impetrante. Mas, admitindo-se constituam as Câmaras Municipais poderes legislativos, como querem autores de nota, não será possível, ainda assim, dizer esteja ferido, com o ato malsinado, na espécie, o princípio da independência dos poderes, porque o problema sòmente poderá se apresentar quando estejam em jôgo poderes que se situem no mesmo plano, no sentido horizontal, nunca entre poderes colocados em planos diversos, como seria o caso do Executivo estadual de um lado, e o órgão legiferante municipal de outro lado.

Deve-se atentar ainda para a circunstância de que o vereador não goza de imunidade. Tôda lei estadual que a concedeu tem sido declarada inconstitucional. Não a autoriza a Lei Maior. Nem a modesta função de vereador a requer. Mas ainda que tivessem os vereadores imunidades parlamentares, não se estenderiam as mesmas aos processos administrativos. A imunidade concedida aos deputados e senadores, como acentua Pontes de Miranda, "é só quanto ao processo criminal, e não contra o processo civil ou administrativo, salvo nos pontos de direito civil, administrativo ou processual em que se ordena a detenção do réu" (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 247). Maximiliano, por sua vez, alude à salvaguarda sòmente em relação a processo criminal, excetuando o caso de detenção em processo Civil (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, pág. 55).

Na França, a imunidade não se estende sequer à contravenção. "Ela não se aplica — afirma Duguit — às contravenções de polícia. Há uma regra inteiramente excepcional, que é preciso interpretar restritivamente; ora o texto não fala senão de crimes e delitos. Demais disso se concebe: os processos em matéria de contravenção não são nunca bastante graves para que possam atingir a independência dos deputados" (*Tratado de Direito Constitucional*, vol. II, pág. 286. No mesmo sentido a lição de Laferrière, no *Manual de Direito Constitucional*, pág. 418).

De outra parte, a vinculação do funcionário público no cargo, ainda que se não ache no seu exercício, no regime estatutário vigorante, entre nós, tem como corolário, de um lado, o gôzo de prerrogativas especiais, quando dêle afastado, *v. g.*, no desempenho de mandato

eletivo, e, de outro lado, ficar o funcionário sujeito a penas disciplinares e até mesmo à cassação da aposentadoria ou disponibilidade, na forma do que dispõe o art. 223 da Lei n.º 1.751, de 22 de fevereiro de 1952, por ato praticado ao tempo da atividade, ou depois de cassada esta. "A pena disciplinar — como ensina Bielsa — pode ser aplicada, enquanto exista a relação jurídica entre o empregado ou funcionário e a Administração. Extinta esta vinculação, a pena disciplinar não tem objeto. Quando a pena se impõe precisamente para extinguir o vínculo da função ou do emprêgo ou para criar uma inabilitação administrativa, que é distinta da inabilitação penal, ela tem uma virtualidade jurídica própria" (*Direito Administrativo*, vol. II, pág. 293).

Pelas infrações ao Estatuto dos Funcionários Públicos atribuídas ao impetrante, por fatos anteriores à vereatura, está êle, pois, sujeito a processo administrativo, meio hábil à imposição de qualquer das penas disciplinares constantes do elenco respectivo.

Acordam, assim, em Tribunal Pleno, rejeitada, por maioria de votos, a preliminar de se não conhecer do mandado, indeferir, unânimemente, o pedido formulado por Feliciano da Fontoura Bastos, condenando-o ao pagamento das custas".

Recorreu o impetrante a fls. 46 e seguinte.

O recorrente, que, com a inicial juntara parecer do ilustre Desembargador Sílvio Wallace Duncan (fls. 13 a 18), com as razões de recurso ofereceu parecer do ilustre Professor Francisco Brochado da Rocha (fls. 51 a 71).

O eminente Procurador-Geral, Carlos Medeiros Silva, opinou (fls. 93 a 95):

"Feliciano da Fontoura Bastos impetrou, ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, mandado de segurança, contra ato do Senhor Governador do mesmo Estado, que determinou a instauração de inquérito administrativo para apurar o seu procedimento como fiscal do impôsto de vendas e consignações.

Alega o impetrante que, estando investido, atualmente, nas funções de vereador e presidente da Câmara Municipal de Encantado, no mesmo Estado, falece competência ao Sr. Governador para mandar proceder a inquérito contra êle.

O Sr. Governador prestou informações a fls. 23-24 justificando o seu voto.

O Tribunal de Justiça, por votação unânime, denegou a segurança, em acórdão a fls. 37-44, cuja ementa é a seguinte:

"As Câmaras Municipais não constituem poder no sentido específico que a Constituição federal reserva à expressão.

Não é possível falar em violação ao princípio de independência dos poderes, quando um dos órgãos em questão não reveste o caráter de poder, ou quando os poderes em jôgo não estão situados no mesmo plano horizontal.

O funcionário, no regime estatutário vigorante entre nós, continua vinculado à função ainda que dela afastado, em razão de mandato eletivo, enquanto perdura a relação jurídica que o liga à Administração, podendo, assim, ser submetido a processo administrativo, por fato anterior à investidura eletiva".

Foi interposto recurso ordinário (fls. 46) regularmente processado.

A decisão recorrida merece confirmação, por seus jurídicos fundamentos.

O vereador não goza de imunidades, conforme reiterada jurisprudência do Pretório Excelso (ac. do Supremo Tribunal Federal, no *habeas corpus* n.º 3.256, sessão de 20 de abril de 1948, Relator, o Sr. Ministro Castro Nunes, *in Revista Forense*, vol. 120, pág. 213; idem, Agnelo Amorim Filho, parecer *in Revista Forense*, vol. 153, pág. 116; idem, Macário Picanço parecer *in Revista Forense*, vol. 135, pág. 398).

Não há como isentá-lo da responsabilidade disciplinar, por fatos anteriores ou mesmo posteriores à investidura eletiva, de vez que, sendo funcionário, o vereador deve reassumir o exercício do cargo durante o intervalo de sessões da Câmara Municipal.

No julgamento do recurso de mandado de segurança n.º 1.041, oriundo, como o presente, do Rio Grande do Sul, o egrégio Supremo Tribunal Federal decidiu ser legítimo o processo disciplinar, por abandono de emprêgo, instaurado pelo Prefeito contra um vereador (recurso de mandado de segurança n.º 1.041, sessão de 6 de setembro de 1949. Relator, o Sr. Ministro Barros Barreto, *in Revista Forense*, vol. 149, pág. 206).

Em conclusão: não há texto constitucional, nem legal, que abone a tese do recorrente.

Como funcionário, não está isento de responsabilidade penal e disciplinar pelos atos que praticar, nessa qualidade; qualquer ato de punição que lhe fôr aplicado, entretanto, se acoimado de ilegal ou abusivo, poderá ser submetido ao contrôle jurisdicional.

Em face do exposto, opino pela rejeição do recurso.

Distrito Federal, 11 de novembro de 1957. — *Carlos Medeiros Silva*, Procurador-Geral da República".

VOTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Sem embargo do brilho, quer das razões do recorrente, quer dos pareceres em que elas procuram apoiar-se, estou em que a douta decisão recorrida merece confirmação por seus claros e jurídicos fundamentos, aos quais me reporto.

Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, por unanimidade de votos.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato da Silva.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Luís Gallotti (Relator), Vilas Boas, Ari Franco, Nélson Hungria, Hahnemann Guimarães, Ribeiro da Costa, Lafayette de Andrada e Barros Barreto.

Ausentes, justificadamente, os Excelentíssimos Senhores Ministros Afrânio da Costa (substituto do Exmo. Sr. Ministro Rocha Lagoa, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), e Cândido Mota.