FUNCIONÁRIO PÚBLICO — INQUÉRITO ADMINISTRATIVO — COMPETÊNCIA

— Servidor do Poder Legislativo cedido ao Executivo, para exercício da presidência de sociedade de economia mista.

— Competência do secretário de administração para dirigir o inquérito administrativo, e da Assembléia, para aplicação das sanções eventuais.

— Recurso extraordinário de que se conhece apenas quanto aos honorários de advogado, e a que se dá provimento, para excluí-los (Súmula nº 512).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário nº 102.509
Recorrente: Cecílio Pereira Filho
Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul
Relator: Sr. Ministro OCTAVIO GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer em parte do recurso, e nessa parte, dar-lhe provimento.

Brasília, 23 de abril de 1985. — *Rafael Mayer*, Presidente. — *Octavio Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti: As Câmaras Cíveis reunidas do colendo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao apreciar o mandado de segurança ajuizado pelo ora recorrente, contra ato do Sr. Secretário de Estado da Administração determinante da instauração de inquérito administrativo, resolveram rejeitar a preliminar de decadência e denegar a ordem, fixando os honorários de advogado em quatro "valores de referência", tudo por maioria de votos. Eis a ementa do acórdão, relatado pelo eminente Desembargador Marco Aurélio de Oliveira:

"Processo administrativo

Servidor vinculado ao Legislativo, submetido a processo por autoridade do Poder Executivo. Investigação de atos praticados quando cedido ao Poder processante.

É competente o Executivo para instaurar e dirigir o processo destinado a apurar fatos passados em seu âmbito. Como a aplicação de sanções somente compete a quem seja superior hierárquico do processado, findo o processo, a esta autoridade serão remetidos os autos.

Processo administrativo

Alegação quanto à ausência de narração de fatos. Descabimento.

Servidor de economia mista

O servidor de entidade de economia mista fica sujeito, em tese, às mesmas sanções aplicáveis aos servidores públicos em geral.

Votos vencidos" (fls. 354).

O recurso extraordinário, com apoio nas letras *a* e *d* do permissivo constitucional, alega contrariedade à Constituição, em seu art. 6º (por reconhecer-se, no acórdão recorrido, ao Poder Executivo, o desempenho de atribuição — a instauração do inquérito — que só cabia ao Legislativo) e no art. 170, § 2º, em face da aplicação de normas de direito administrativo, na definição de responsabilidade de administrador de sociedade anônima de economia mista, o que implica também violação do art. 159 da Lei nº 6.404/76 (a cessão do recorrente fora destinada ao exercício da presidência da Companhia Riograndense de Artes Gráficas (Corag)). No tocante aos honorários advocatícios, aponta-se manifesta divergência com a Súmula nº 512.

O despacho do ilustre Presidente do Tribunal *a quo* enquadrou o tema na Súmula nº 400, assinalou a falta de prequestionamento do art. 159 da Lei nº 6.404 e admitiu o recurso apenas pela letra *d*, ante a divergência com a Súmula nº 512.

Mesmo asseverando que os preceitos da Lei Maior, onde o impetrante buscou arrimo, não foram objeto de discussão ao longo do litígio, nem apreciados ou sequer mencionados pelo acórdão recorrido, não se exime a douta Procuradoria-Geral da República de versar o tema proposto pelo recorrente, tecendo, sobre ele, as seguintes considerações, constantes do parecer do ilustre Procurador José Antonio Leal Chaves, com aprovação do eminente Subprocurador-Geral Mauro Leite Soares:

"O r. aresto hostilizado, mercê do entendimento adotado, resguardou, a pleno, a independência dos três Poderes do Estado e preservou, de forma eficaz, a harmonia que deve presidir seu relacionamento. Não condescendeu o r. julgado, outrossim, em nenhuma indébita delegação de atribuições, porquanto o nestes autos decidido não possibilitará, jamais, passe o Poder Executivo a legislar ou passe o Poder Legislativo a governar o Estado do Rio Grande do Sul.

Quanto à pretensa violação do estatuído no § 2º do art. 170 da Lei Maior, impende recordar, de início, que o sentido teleológico da norma citada é o de estabelecer a igualdade jurídica entre empresas privadas e empresas públicas e sociedades de economia mista, de molde a prevenir que estas concorram com aquelas, no campo das atividades econômicas, em situação de superioridade, mercê de privilégios e regalias deferidos à administração pública.

Dessarte, o disposto no ditame constitucional em tela é, por completo, divorciado da questão posta nos autos, adstrita a definir a existência ou inexistência, em tese, da responsabilidade administrativa de um funcionário público do Poder Legislativo, posto à disposição do Poder Executivo, enquanto no exercício de um cargo de direção superior de uma sociedade de economia mista.

O impetrante, ora recorrente, olvidando-se de que o funcionário público incorre, por suas ações e omissões, em responsabilidade penal, civil e administrativa, busca evadir-se desta última, sob o pretexto, no mínimo, ingênuo, de que, ao tempo do exercício do cargo de diretor-presidente da Companhia Riograndense de Artes Gráficas (Corag), sociedade de economia mista estadual, seu vínculo estatutário teria permanecido suspenso, donde conclui só ser ele passível de responder civil e criminalmente pelas eventuais irregularidades cometidas enquanto dirigente da predita sociedade anônima.

O raciocínio adotado pelo recorrente é enganoso, porquanto funcionário público era e continuou sendo o impetrante, antes, durante e depois do tempo em que permaneceu à disposição do Poder Executivo, para ocupar o cargo de diretor-presidente da sociedade de economia mista denominada Corag, ao qual foi guindado por expresso desejo e indicação do Exmo. Sr. Governador do Estado (doc. às fls. 23), com prévia e formal aprovação do Poder Legislativo estadual (doc. às fls. 26), não tendo havido, portanto, nem extinção nem suspensão do vínculo estatutário, mas, sua manutenção,

e, qual bem gizou o Exmo. Sr. Desembargador Galeno Lacerda em seu d. voto, o cargo de diretor-presidente da Companhia Riograndense de Artes Gráficas, para o irresignado, teve a natureza de um cargo em comissão, ainda que, admita-se, *sui generis*.

Não configuradas as alegadas ofensas à Constituição Federal, nem regularmente alçada a relevância da questão federal, o apelo último, no mérito, não tem cabimento, consoante estipula o art. 325, inciso III, combinado com o previsto no inciso IV, alínea *d*, do Regimento Interno desse Supremo Tribunal Federal, razão por que o parecer é pelo seu não conhecimento.

Resta conferir a denúncia de testilhar o r. aresto recorrido com a orientação cristalizada na Súmula nº 512, e, no particular, o reclamo é veraz, haja vista a condenação carregada ao recorrente de pagar honorários de advogado, fixados na importância correspondente a quatro valores de referência, em favor do erário estadual.

Jurisprudência copiosa desse Excelso Pretório vem reafirmando, sem exceção, o pleno vigor do entendimento insculpido na referida Súmula nº 512, mesmo depois do evento do Estatuto Processual Civil de 1973, e, assim sendo, a súplica constitucional, no concernente à condenação em honorários advocatícios, está a merecer provida.

Isto posto, o parecer é pelo conhecimento e parcial provimento do recurso, apenas no dizente ao ônus da verba honorária imposta ao impetrante" (fls. 437-9).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Gallotti (Relator): Descarto o óbice previsto no inciso III, combinado com o item IV, *d*, do art. 325 do Regimento Interno, porquanto o ato impugnado (instauração de inquérito administrativo), mesmo sendo, por si só, incapaz de desfazer o vínculo funcional, pode, em tese ter, como desdobramento, esse resultado. Sigo, no caso, o mesmo raciocínio do eminente Ministro Decio Miranda que, ao relatar o Recurso Extraordinário nº 94.312, admitiu o acesso, ao conhecimento deste Tribunal, de questão relativa ao direito à inscrição em concurso, por ser este "tendente a constituir relação jurídica fundamental do serviço público" (*RTJ*, 106/1.045).

Não se evidencia, entretanto, a alegada violação de dispositivos da lei ou da Constituição, mesmo admitindo pudesse o tema ser tido como prequestionado, o que, a rigor, não ocorreu, como bem ressalta a douta Procuradoria-Geral da República.

A independência e a harmonia entre os Poderes ficou perfeitamente composta na solução da lide, com o reconhecimento, pelo acórdão recorrido, das competências do Poder Executivo para a direção do inquérito, e do Legislativo para a aplicação de eventuais sanções.

Ofensiva à autonomia do Executivo seria, aí sim, a abertura de inquérito administrativo, pela Presidência da Assembléia, para a averiguação de fatos passados no âmbito de outro Poder, restando, como alternativa final, a indenidade do servidor, hipótese inadmissível que só por absurdo se pode figurar.

Também não deve prosperar a pretensão de inimputabilidade administrativa, baseada na regência das sociedades de economia mista apenas pelo direito privado, em face do disposto no art. 170, § 2º, da Constituição, e no art. 159 da Lei nº 6.404/76, invocados pelo recorrente.

A dualidade dos regimes a que ficam sujeitos os dirigentes das sociedades de economia mista está muito bem estudada por Celso Antônio Bandeira de Mello em sua monografia *Prestação de serviços públicos e administração indireta:*

"Os dirigentes das sociedades de economia mista investidos em decorrência de providências governamentais, exercidas em nome

da supervisão ministerial, na forma do art. 26, parágrafo único, letras *a* e *b*, normalmente exercem, em tais pessoas, mandatos, representantes que são do poder público no interior da entidade mista. Cumulam a dupla função de dirigentes da sociedade de economia mista, órgãos dela, e representantes da administração central. Suas posições jurídicas não são, por conseguinte, equivalentes à dos acionistas comuns das sociedades anônimas, pois o caráter de representantes do acionista Estado é indissociável do caráter de representantes do Estado poder público. Com efeito, em alguns casos são diretamente nomeados pelo Governo e em outros eleitos pelo Estado acionista majoritário, mas, em qualquer hipótese, o controle estatal (de que são um dos veículos) não é instituído apenas em nome do bom sucesso da empresa mas, sobretudo, em nome da harmonização do comportamento da sociedade de economia mista com o planejamento administrativo global do Governo. É isto que se depreende da clareza do texto do Decreto-lei nº 200 no que tange aos objetivos da supervisão ministerial, ao estatuir que esta tem por finalidade, entre outros propósitos, assegurar 'a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade' (art. 26, II), e fazê-la 'ajustar-se ao plano geral do Governo' (art. 27, parágrafo único).

Vê-se, então, que o Estado e seus representantes comparecem na sociedade de economia mista como interessados na satisfação de objetivos políticos globais, dos quais a entidade é apenas uma peça. Em suma, é como poder público, conquanto fazendo uso de uma técnica do direito privado, que a administração central e seus representantes atuam no interior da sociedade de economia mista" (op. cit. 2. tir. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1975, p. 119-20).

Assim, o desempenho da comissão na administração indireta não pode ser dissociado do cargo efetivo ocupado no serviço público, tanto assim que foi o recorrente posto à disposição do Executivo, pela Assembléia, para o exercício da função de direção na sociedade de economia mista, cessão que não teria lugar quando se tratasse da gestão de empresa particular.

As disposições constantes do art. 170, e seus parágrafos, da Constituição, têm o escopo primordial de prevenir a concorrência privilegiada e desleal das empresas públicas e sociedades de economia mista, como bem salientado pela douta Procuradoria-Geral da República e jamais a supressão de controles ou o favorecimento da impunidade dos seus administradores.

Razão assiste, ao recorrente, somente no que concerne à condenação em honorários, em que, a despeito do enunciado da Súmula nº 512, insiste o colendo Tribunal *a quo*, posição recentemente comentada, nesta Turma, pelo eminente Ministro Oscar Corrêa, ao relatar, em sessão de 26 de março próximo passado, o Recurso Extraordinário nº 104.898-1, também do Rio Grande do Sul, quando se salientou a dispensável sobrecarga assim imposta aos serviços judiciários, já tão onerados, aqui e nas instâncias de origem.

Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário apenas na parte relativa aos honorários de advogado e, nessa parte, dou-lhe provimento, para excluir a verba em questão.

EXTRATO DA ATA

RE nº 102.569-7-RS — Rel. Ministro Octavio Gallotti. Recte.: Cecílio Pereira Filho (adv.: Oscar Breno Stazhnke). Recdo.: Estado do Rio Grande do Sul (adv.: Ricardo Koch).

Decisão: conheceu-se em parte do recurso e nessa parte se lhe deu provimento. Unânime. (1ª Turma, 23.4.85.)

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Sydney Sanches e Octavio Gallotti.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.