

Mandado de segurança - Centro de formação de condutores - Registro - Descredenciamento e cancelamento - Processo administrativo disciplinar - Duplo grau administrativo - Garantia constitucional - Ofensa

Ementa: Mandado de segurança. Centro de formação de condutores. Descredenciamento e cancelamento dos registros. Procedimento administrativo disciplinar. Duplo grau administrativo. Garantia constitucional. Ofensa. Segurança concedida.

- O inciso LV do art. 5º da Constituição Federal estabeleceu a garantia de que, no bojo do processo administrativo, os atos administrativos primários podem receber dupla análise, sendo que a segunda deverá ser feita por órgão superior. Assim, no processo administrativo disciplinar instaurado para apuração de irregularidades praticadas por diretora de Centro de Formação de Condutores, a autoridade coatora, ao indeferir o pleito recursal quando do exercício do juízo de retratação, confirmando a sua própria decisão e deixando de encaminhá-lo à autoridade imediatamente superior, no caso o Chefe da Polícia Civil de Minas Gerais, violou o princípio do duplo grau administrativo, corolário das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, as quais, por força do art. 5º, LV, da Carta Magna, foram estendidas aos processos administrativos.

APELAÇÃO CÍVEL / REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0024.07.385084-4/001 - Comarca de Belo Horizonte - Remetente: Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Belo Horizonte - Apelantes: Leir Maria de Resende Mourão e outros - Apelado: Estado de Minas Gerais - Autoridade coatora: Chefe do Detran (Departamento de Trânsito de Minas Gerais - Relator: DES. EDUARDO ANDRADE

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NÃO CONHECER DO REEXAME NECESSÁRIO E DAR PROVIMENTO AO RECURSO.

Belo Horizonte, 04 de março de 2008. - *Eduardo Andrade* - Relator.

Notas taquigráficas

DES. EDUARDO ANDRADE - Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Leir Maria de Resende Mourão e Centro de Formação de

Condutores Tropicália Ltda. contra ato supostamente ilegal praticado pelo Chefe do Departamento de Trânsito de Minas Gerais - Detran/MG, objetivando que seja decretada a ilegalidade dos atos e das decisões administrativas impugnadas, tornando-se sem nenhum efeito as penalidades impostas aos impetrantes, através das Portarias de nº 94.312 e nº 94.313.

Adoto o relatório da sentença de origem, acrescentando-lhe que a segurança foi denegada, ao fundamento de que a decisão administrativa proferida pela autoridade coatora apresenta-se devidamente fundamentada e apoiada em parecer exarado por autoridade competente, sendo que as penalidades de descredenciamento e cancelamento dos registros das impetrantes estão previstas no art. 14, § 3º, da Resolução nº 74/1998 do Contran, afigurando-se legítima a sua aplicação, quando respeitado o devido processo legal (f. 412/421).

A ilustre Juíza determinou a remessa dos autos para este eg. TJMG, para o reexame necessário da sentença.

Inconformados, os apelantes interpuseram o presente recurso voluntário, pretendendo a reforma do *decisum*, a fim de que a segurança seja concedida, sob as seguintes alegações: que o pedido não foi de anulação do processo administrativo, mas de reconhecimento da ilegalidade do ato praticado pela autoridade coatora, tornando sem efeito as penalidades impostas, uma vez que elas estavam sujeitas a recursos administrativos; que a supressão de instância administrativa afronta o duplo grau de jurisdição; que, mesmo não tendo sido respeitado o duplo grau de jurisdição na esfera administrativa, os impetrantes viram uma decisão sujeita a recurso administrativo tornar-se definitiva; e que no julgamento do recurso administrativo por autoridade incompetente houve aplicação de penalidade mais severa, em ofensa ao princípio da proporcionalidade (f. 427/432).

Regularmente intimado, o apelado apresentou contra-razões, pugnano pelo desprovimento do recurso (f. 439/442).

Remetidos os autos à d. Procuradoria-Geral de Justiça, o ilustre representante do Ministério Público Dr. João Cândia de Mello Júnior opinou pela confirmação da sentença no reexame necessário (f. 450/456).

Não conheço da remessa oficial, tendo em vista que o parágrafo único do art. 12 da Lei 1.533/45 determina que apenas a sentença que conceder a segurança estará sujeita ao reexame necessário.

Presentes os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, conheço do recurso.

Infere-se dos autos que foi instaurado processo administrativo para a apuração de supostas irregularidades atribuídas à impetrante Leir Maria de Resende Mourão, ora apelante, previstas no art. 14, III, da Resolução nº 74/98 do Contran, cujas sanções correspondentes estão previstas no § 3º da aludida Resolução.

Após o regular trâmite do processo administrativo, inclusive com a apresentação de defesa, a autoridade coatora decidiu descredenciar e cancelar os registros, junto ao Detran/MG, do Centro de Formação de Condutores Tropicália e da Diretora de Ensino, Leir Maria de Resende Mourão, ora apelantes, conforme preceitua o art. 14, § 3º, III e IV, da Resolução nº 74/98 do Contran, decisão esta que foi publicada através das Portarias de nº 94.312/06 e nº 94.313/06.

Ato contínuo, os impetrantes aviaram o recurso administrativo competente, requerendo, de maneira expressa, caso não houvesse reconsideração da decisão hostilizada, fossem os autos encaminhados para a superior instância administrativa. Todavia, a própria autoridade tida como coatora, que proferiu a decisão em primeira instância administrativa, julgou o recurso, confirmando a pena disciplinar imposta aos apelantes.

O art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 determina que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

Nesse aspecto, o art. 56 da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe expressamente:

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º. O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

No mesmo sentido é o teor do art. 51 da Lei Estadual 14.184/02, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, em perfeita harmonia com a Lei Federal nº 9.784/99, *in verbis*:

Art. 51. Das decisões cabe recurso envolvendo toda a matéria objeto do processo.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não reconsiderar a decisão no prazo de cinco dias, encaminha-lo-á à autoridade imediatamente superior.

Veja-se, portanto, que o julgamento do recurso administrativo aviado pelos impetrantes pela mesma autoridade que em primeiro grau lhes impôs as penalidades administrativas constitui ato ilegal, passível de impetração de mandado de segurança.

Na verdade, os recursos administrativos são meios formais de controle através dos quais o interessado postula, junto a órgãos da Administração, a revisão de determinado ato administrativo e, conforme lição de José dos Santos Carvalho Filho, possuem como suporte três fundamentos básicos: o sistema de hierarquia orgânica; o exercício do direito de petição; e a garantia do contraditório e da ampla defesa.

O sistema de hierarquia orgânica consiste justamente no escalonamento de órgãos e agentes que possibilitam ao administrado requerer a reapreciação, por autoridade ou órgão superior, de ato ou conduta de agentes ou órgãos inferiores. Assim, cabe ao agente hierarquicamente superior o poder revisional sobre a conduta de seus subordinados.

Dessa forma, o inciso LV do art. 5º da Constituição Federal estabeleceu a garantia de que, no bojo do processo administrativo, os atos administrativos primários podem - a critério do administrado e dentro da mesma relação jurídica processual - receber dupla análise, sendo que a segunda deverá ser feita por órgão superior.

No caso *sub examine*, em que pese a regularidade do processo administrativo, a autoridade coatora, ao indeferir o pleito recursal, quando do exercício do juízo de retratação, confirmando a sua própria decisão e deixando de encaminhá-lo à autoridade imediatamente superior, no caso o Chefe da Polícia Civil de Minas Gerais, conforme determinação legal, violou o princípio do duplo grau administrativo, corolário das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, as quais, por força do art. 5º, LV, da Carta Magna, foram estendidas aos processos administrativos.

A esse respeito, convém registrar o entendimento doutrinário:

O art. 5º, LV, da CF, assinala claramente o terceiro fundamento dos recursos, dispondo ser assegurado o direito de ampla defesa e contraditório com os meios e recursos a ela inerentes. O texto deixa claro que o princípio da ampla defesa não estará completo, se não se garantir ao interessado o direito de interposição de recursos. Com efeito, hipóteses de arbitrariedades e condutas abusivas por parte de maus administradores devem ser corrigidas pelos agentes superiores, e para que o interessado leve sua pretensão a estes certamente se socorrerá do instituto recursal. Cercar o recurso, portanto, é desnaturar indevidamente o fundamento pertinente ao próprio direito de defesa. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 13. ed., Ed. Lúmen Júris, p. 740).

Importante destacar, também, recente posicionamento adotado pelo STF no julgamento do RE 390.513/SP, oportunidade em que aquela Suprema Corte, revertendo anterior posicionamento sobre a validade das normas que exigem a efetivação de depósito prévio para o conhecimento de recursos no âmbito do processo administrativo, entendeu que a Constituição de 1998 estendeu a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos, que a ampla defesa é exigência do princípio do *due process of law*, que é inerente ao princípio da ampla defesa a plena utilização dos recursos, que os recursos, portanto, são cabíveis também no processo administrativo, e que recurso é garantia que, na forma como a tradição jurídica o concebe - reexame por autoridade hierarquicamente superior - consagra a existência do princípio do "duplo grau de jurisdição administrativa".

De outra sorte, em que pese a ilegalidade perpetrada pela autoridade coatora, que deixou de remeter o recurso administrativo ao seu superior hierárquico, não ter o condão de macular todo o processo administrativo disciplinar, fato é que não se pode deixar de reconhecer tal ilegalidade, tornando sem efeito as penalidades impostas aos impetrantes, enquanto pendente de julgamento, pelo órgão superior competente, o recurso administrativo aviado.

Com essas considerações, dou provimento ao recurso, para conceder a segurança, reconhecendo a ilegalidade do ato praticado pela autoridade coatora e tornando sem efeito as penalidades impostas aos impetrantes, enquanto pendente de julgamento, pelo órgão superior competente, o recurso administrativo aviado.

Sem custas e sem honorários advocatícios.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES GERALDO AUGUSTO e VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE.

Súmula - NÃO CONHECERAM DO REEXAME NECESSÁRIO E DERAM PROVIMENTO AO RECURSO.

...