

30/05/2017

PRIMEIRA TURMA

INQUÉRITO 4.105 PERNAMBUCO

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
AUTOR(A/S)(ES) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INVEST.(A/S) : **KAIO CÉSAR DE MOURA MANIÇOBA NOVAES
FERRAZ**
ADV.(A/S) : **DANIEL GOMES DE OLIVEIRA**

Ementa: PENAL E PROCESSO PENAL. DENÚNCIA. FALSIDADE IDEOLÓGICA. OMISSÃO DE INFORMAÇÃO JURIDICAMENTE RELEVANTE EM DOCUMENTO PÚBLICO. DOCUMENTOS QUE NÃO EXIGIAM INFORMAÇÃO DO SUBSCRITOR QUANTO AO ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS. AUSENTE DEMONSTRAÇÃO DAS ELEMENTARES TÍPICAS DO ART. 299 DO CÓDIGO PENAL. DENÚNCIA REJEITADA.

1. A inicial acusatória deve alicerçar-se em elementos probatórios mínimos que demonstrem a materialidade do fato delituoso e indícios suficientes de autoria, em respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, LIV e LV da Constituição).

2. Os parâmetros legais para a admissão da acusação estão descritos nos artigos 41 e 395 do Código de Processo Penal. O primeiro, de conteúdo positivo, estabelece as matérias que devem constar da denúncia, já o segundo, de conteúdo negativo, estipula que o libelo acusatório não pode incorrer nas impropriedades a que se reporta, quais sejam: inépcia, ausência de pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal e falta de justa causa.

3. (a) Preliminarmente, as decisões proferidas pelas esferas administrativas e jurisdicionais competentes são autônomas e independentes, razão pela qual o juízo criminal não está vinculado pela decisão proferida no âmbito administrativo, seja ela contrária ou favorável ao jurisdicionado. Ressai do art. 125 da Lei 8.112/90 que “As

INQ 4105 / PE

sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si”.

(b) Consectariamente, nenhuma repercussão tem sobre o presente feito as decisões, proferidas no âmbito da SUDENE e da ALEPE, quanto à ausência de prejuízo ou de má-fé do acusado, no que pertine ao acúmulo de cargos públicos.

(c) Pelas mesmas razões, o fato de uma mesma conduta ser sancionada por diferentes ramos do direito não conduz à incidência do princípio da intervenção mínima, de modo a afastar a coercibilidade das normas de Direito Penal criminalizadoras da conduta.

4. (a) No mérito, o *Parquet* imputa ao acusado a prática de falsidade ideológica, consistente na assinatura do termo de posse no cargo de Ouvidor da SUDENE, omitindo que ocupava, desde o mês anterior, o cargo de Secretário Parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

(b) *In casu*, o termo de posse mencionado na exordial foi assinado tanto pelo Superintendente da Sudene quanto pelo empossado (denunciado), apenas fazendo referência à **juntada** de “*declaração de bens e rendimentos e, ainda, declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública*”.

(c) A denúncia não está acompanhada da mencionada “*declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública*”, que teria sido assinada pelo acusado e que conferiria materialidade ao crime de falsidade ideológica.

(d) Noutro passo, a referida “*Declaração de bens e valores*” constitui um formulário preenchido pelo acusado, destinado ao controle da evolução patrimonial dos ocupantes de cargo em comissão na SUDENE. Inexistente campo destinado à informação sobre acúmulo de cargos públicos, não se materializa a omissão criminalizada no art. 299 do Código Penal. O não preenchimento, mencionado pelo *Parquet*, do item relativo aos “*Rendimentos recebidos de pessoas jurídicas pelo titular*”, encontra-se justificado no próprio documento, que orienta o subscritor, no caso de “*Declaração de Ingresso*”, a preencher unicamente alguns dos

INQ 4105 / PE

itens, entre os quais não se inclui aquele referido na denúncia. Resta afastada, portanto, a elementar típica da omissão, em documento público, de *“declaração que dele devia constar”*.

(e) Ausente fundamento para a assertiva, inserida na denúncia, de que o acusado omitiu, em documento público, declaração que dele **deveria constar** - relativa ao acúmulo de cargos -, **conclui-se não haver elementos mínimos para o recebimento da denúncia**.

(f) Conforme esclarece, na Réplica, o d. Procurador-Geral da República, *“não é a acumulação dos cargos públicos, em si - ilícito que repercute na esfera cível-administrativa -, a indigitada conduta criminosa (...) o que a denúncia imputa é a falsidade descrita no art. 299 do Código Penal, consistente na omissão, no termo de posse e em seu anexo, da informação de que o denunciado já ocupava o cargo público de Secretário Parlamentar”*.

(g) De toda sorte, é de se ressaltar que o controle de ponto realizado na SUDENE (fls. 140/144 do Apenso), assim como a folha de frequência apresentada pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, atestam a correta prestação de serviços pelo acusado, inexistindo notícia de enriquecimento ilícito – cabendo o registro de que a remuneração de cada um dos cargos girava em torno de R\$ 3.000,00 (três mil reais).

(h) Por fim, sob o ângulo do direito administrativo, deve-se observar que o artigo 133 da Lei 8.112/90, prevê a notificação do servidor para apresentar opção nos casos em que for detectada a acumulação ilegal, assentando, em seu §5º, que *“A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo”*.

(i) *In casu*, os documentos enviados pela SUDENE e pela ALEPE demonstram que, tão logo comunicado, o acusado pediu exoneração do cargo na SUDENE, em novembro de 2013, exonerando-se, no mês seguinte, também do cargo junto à ALEPE.

(j) Destarte, não ficou minimamente demonstrada a prática do crime narrado na exordial acusatória.

5. *Ex positis*, ausente a justa causa necessária à instauração da ação penal, **rejeito a denúncia** oferecida contra o Deputado Federal Kaio César

INQ 4105 / PE

de Moura Maniçoba Novaes Ferraz, nos termos do art. 395, III, do Código de Processo Penal.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em rejeitar a denúncia, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio.

Brasília, 30 de maio de 2017

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

30/05/2017

PRIMEIRA TURMA

INQUÉRITO 4.105 PERNAMBUCO

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
AUTOR(A/S)(ES) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INVEST.(A/S) : **KAIO CÉSAR DE MOURA MANIÇOBA NOVAES
FERRAZ**
ADV.(A/S) : **DANIEL GOMES DE OLIVEIRA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de acusação formulada contra o Deputado Federal Kaio César de Moura Maniçoba Novaes Ferraz, imputando-lhe a prática do crime de falsidade ideológica.

A inicial assim narra os fatos qualificados como criminosos (fls. 03/5):

No dia 10.06.2013, na sede da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, neste município, KAIO CÉSAR DE MOURA MANIÇOBA NOVAES FERRAZ, consciente e voluntariamente, omitiu em termo de Posse e na Declaração de Rendimentos informações que deles deveriam ter constado, alterando a verdade sobre fato juridicamente relevante, praticando, assim, o delito previsto no art. 299 do CP.

De fato, segundo apurado, o denunciado foi nomeado, no dia 02.05.2013, para exercer o cargo de Secretário Parlamentar na Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, tendo tomado posse no dia 08.05.2013, ocasião em que firmou declaração de não exercer qualquer outro cargo público (fls. 67/70 do ICP nº 1.26.000.000889/2014-77).

Pouco mais de um mês depois, no dia 04.06.2013, KAIO CÉSAR foi nomeado para exercer o cargo de Ouvidor da

INQ 4105 / PE

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (fl. 75 do ICP nº 1.26.000.000889/2014-77).

Ocorre que, no dia 10.06.2013, KAIO CÉSAR tomou posse no cargo de Ouvidor da SUDENE, momento em que, sabedor da impossibilidade de cumulação regular dos dois cargos, consciente e voluntariamente, omitiu tanto do respectivo termo quanto de seu anexo a informação de que já ocupava outro cargo público e recebia rendimentos correspondentes, alterando a verdade sobre fato juridicamente relevante, qual seja a existência ou não de impedimentos para a assunção do cargo de Ouvidor da SUDENE.

Ao agir assim, o denunciado praticou o crime previsto no art. 299 do CP. A materialidade e a autoria estão comprovadas pelos documentos de fls. 06/12, 40, 46/51, 56, 67/68, 70, 75, 93/99, 113/120, 132/148, 161, 174, 202, 204/205, 207 a 216, 222 dos autos.

Já o elemento subjetivo está consubstanciado no fato do denunciado, desejando cumular os cargos e sabendo da vedação legal existente, pelo menos, desde a sua posse no cargo de secretário parlamentar, ter, consciente e voluntariamente, omitido do termo de posse e da declaração anexa, o fato de estar, naquele momento, exercendo cargo público inacumulável com aquele no qual estava tomando posse, bem como a percepção da remuneração correspondente.

O juízo de primeiro grau tornou sem efeito a decisão em que recebera a denúncia (fls. 19), por ser o acusado detentor de prerrogativa de foro junto a este Supremo Tribunal Federal. Na mesma decisão, os autos foram remetidos a esta Corte.

Instado a se manifestar, o Procurador-Geral da República ratificou a denúncia oferecida na origem, bem como solicitou a folha de antecedentes criminais do acusado, para análise do cabimento da suspensão condicional do processo.

Em resposta à denúncia (fls. 99/106), a defesa sustentou,

INQ 4105 / PE

preliminarmente, carência da ação por perda do objeto, alegando que a sindicância administrativa que apurava os fatos no âmbito da SUDENE foi arquivada, e que sequer foi instaurado qualquer procedimento administrativo pela Assembleia Legislativa.

Nesta linha, assinala que, *“como se não bastasse a SUDENE arquivar o processo administrativo, a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco – ALEPE, parecer nº. 449/2014, também anexo aos autos, sequer deu início ao procedimento administrativo, pois, foi diagnosticada a boa-fé do defendente”*.

Argumentou, ainda, que incidiria, no caso, o princípio da intervenção mínima, que excluiria a tipicidade da conduta, alinhavando que, para o restabelecimento da ordem jurídica violada, existem medidas suficientes nas esferas civil e administrativa.

No mérito, a defesa alega, inicialmente, ausência de dolo na conduta do denunciado, pois no termo de posse da SUDENE *“não existe qualquer pergunta específica se o denunciado exerce cargo público”* e que *“não poderia o denunciado responder qualquer pergunta se não foi feita”*. Realçou que *“foi orientado a apenas identificar seu nome e seus dados pessoais, pois, segundo informações do RH, os demais questionamentos não seriam necessários”*.

Aduziu, ainda, ter o denunciado agido de boa-fé, o que afastaria o crime do art. 299, pois ausente a desonestidade característica do tipo. Ressaltou, também, que não houve dano ao erário, tendo em vista a excelente assiduidade e prestação efetiva dos serviços.

Alegou ter pedido exoneração de ambos os cargos, aplicando-se, assim, a regra prevista no art. 133 e § 5º, da Lei 8.112/90, que assim dispõe:

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua

INQ 4105 / PE

chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

(...)

§ 5º A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

Requeru, por fim, o acolhimento da preliminar de carência da ação, bem como a absolvição pelo princípio da intervenção mínima e, superadas as preliminares, o não recebimento da denúncia pelas razões meritorias expostas na resposta à acusação.

O *Parquet* Federal, nos termos da art. 5º da Lei 8.038/90, manifestou-se pelo recebimento da inicial acusatória às fls. 114/119. Aduziu, inicialmente, “*que não é a acumulação dos cargos públicos, em si – ilícito que repercute na esfera cível-administrativa -, a indigitada conduta criminosa*”, e sim a omissão de que já ocupava cargo público, no termo de posse no Cargo de Ouvidor da SUDENE.

Aduziu que os dispositivos legais invocados pelo denunciado, art. 153, §5º, da Lei 8.112/90, conferem presunção de boa-fé na área administrativa, inextensíveis ao direito penal.

Sustentou que, diferentemente do alegado na resposta à acusação, na data da posse no cargo de ouvidor da SUDENE, o denunciado vinha recebendo proventos referentes ao cargo em comissão que ocupava na Assembleia Legislativa.

Argumentou que o dolo está devidamente demonstrado, uma vez que, desde a posse como secretário parlamentar, o denunciado tinha pleno conhecimento da acumulação ilícita de cargos e voluntariamente

INQ 4105 / PE

omitiu essa condição para permanecer nos dois cargos. Realçou, quanto ao ponto, que a incompatibilidade de horários no exercício dos cargos também evidencia a vontade consciente de praticar o crime em questão.

É o relatório.

30/05/2017

PRIMEIRA TURMA

INQUÉRITO 4.105 PERNAMBUCO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, em primeiro lugar, registro que, neste momento de recebimento da denúncia, o Código de Processo Penal se contenta com meros indícios. Porém, é preciso que, efetivamente, haja elementos de convencimento capazes de conduzir ao recebimento da acusação contra detentor de prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal.

A inicial acusatória deve alicerçar-se em elementos probatórios mínimos que demonstrem a materialidade do fato delituoso e indícios suficientes de autoria, em respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, LIV e LV da Constituição).

Os parâmetros legais para a admissão da acusação estão descritos nos artigos 41 e 395 do Código de Processo Penal. O primeiro, de conteúdo positivo, estabelece as matérias que devem constar da denúncia, já o segundo, de conteúdo negativo, estipula que o libelo acusatório não pode incorrer nas impropriedades a que se reporta.

Com efeito, a denúncia ou queixa que não contenham a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, constituem impedimento ao exercício da ampla defesa, na medida em que submetem o acusado à persecução penal, privando-o do contexto sobre o qual se desenvolverá a relação processual.

Por outro lado, presente a justa causa, isto é, havendo prova da materialidade e indícios suficientes de autoria, impõe-se a instauração de ação penal.

O Supremo Tribunal Federal assentou que o juízo de recebimento da denúncia é de cognição sumária, isto é, independe de maior aprofundamento sobre o acervo probatório, bastando que estejam minimamente confirmados os indícios de materialidade e autoria.

INQ 4105 / PE

In casu, a controvérsia cinge-se à prática ou não do crime de falsidade ideológica imputado ao Deputado Federal Kaio César de Moura Maniçoba Novaes Ferraz.

A inicial acusatória assim narra o fato, em tese, criminoso (fls. 03/05):

No dia 10.06.2013, na sede da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste SUDENE, neste município, KAIO CÉSAR DE MOURA MANIÇOBA NOVAES FERRAZ, consciente e voluntariamente, omitiu em termo de Posse e na Declaração de Rendimentos informações que deles deveriam ter constado, alterando a verdade sobre fato juridicamente relevante, praticando, assim, o delito previsto no art. 299 do CP.

De fato, segundo apurado, o denunciado foi nomeado, no dia 02.05.2013, para exercer o cargo de Secretário Parlamentar na Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, tendo tomado posse no dia 08.05.2013, ocasião em que firmou declaração de não exercer qualquer outro cargo público (fls. 67/70 do ICP nº 1.26.000.000889/2014-77).

Pouco mais de um mês depois, no dia 04.06.2013, KAIO CÉSAR foi nomeado para exercer o cargo de Ouvidor da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (fl. 75 do ICP nº 1.26.000.000889/2014-77).

Ocorre que, no dia 10.06.2013, KAIO CÉSAR tomou posse no cargo de Ouvidor da SUDENE, momento em que, sabedor da impossibilidade de cumulação regular dos dois cargos, consciente e voluntariamente, omitiu tanto do respectivo termo quanto de seu anexo a informação de que já ocupava outro cargo público e recebia rendimentos correspondentes, alterando a verdade sobre fato juridicamente relevante, qual seja a existência ou não de impedimentos para a assunção do cargo de Ouvidor da SUDENE.

Ao agir assim, o denunciado praticou o crime previsto no art. 299 do CP. A materialidade e a autoria estão comprovadas pelos documentos de fls. 06/12, 40, 46/51, 56, 67/68, 70, 75, 93/99, 113/120, 132/148, 161, 174, 202, 204/205, 207 a 216, 222 dos autos.

Já o elemento subjetivo está consubstanciado no fato do

INQ 4105 / PE

denunciado, desejando cumular os cargos e sabendo da vedação legal existente, pelo menos, desde a sua posse no cargo de secretário parlamentar, ter, consciente e voluntariamente, omitido do termo de posse e da declaração anexa, o fato de estar, naquele momento, exercendo cargo público inacumulável com aquele no qual estava tomando posse, bem como a percepção da remuneração correspondente.

Preliminarmente, a defesa sustenta que não estão presentes as condições da ação, sustentando que, além de a SUDENE ter arquivado o procedimento administrativo instaurado para analisar o acúmulo irregular de cargos, *“a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco – ALEPE, parecer nº. 449/2014, também anexo aos autos, sequer deu início ao procedimento administrativo, pois, foi diagnosticada a boa-fé do defendente”*. Simultaneamente, sustenta que, à luz do princípio da intervenção mínima, a conduta seria atípica, tendo em vista a suficiência das medidas previstas nas esferas civil e administrativa para o restabelecimento da ordem jurídica.

O argumento não merece prosperar.

É sedimentado o entendimento de que vigora, no sistema jurídico, o princípio da independência das instâncias penal, cível e administrativa. Na lição de Hely Lopes Meirelles,

A punição administrativa ou disciplinar não depende de processo civil ou criminal a que se sujeite também o servidor pela mesma falta, nem obriga a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos, nem mesmo em face da presunção de não culpabilidade [...] o ilícito administrativo independe do criminal. A absolvição criminal só afastará o ato punitivo se ficar provada, na ação penal, a inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor (MEIRELLES, Hely. Direito Administrativo Brasileiro. 27ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 467).

Carvalho Filho esclarece que:

INQ 4105 / PE

A responsabilidade se origina de uma conduta ilícita ou da ocorrência de determinada situação fática prevista em lei e se caracteriza pela natureza do campo jurídico em que se consuma. Desse modo, a responsabilidade pode ser civil, penal e administrativa. Cada responsabilidade é, em princípio, independente da outra. (...) Sucede que, em algumas ocasiões, o fato que gera certo tipo de responsabilidade é simultaneamente gerador de outro tipo; se isso ocorrer, as responsabilidades serão conjugadas. Essa é a razão por que a mesma situação fática é idônea a criar, concomitantemente, as responsabilidades civil, penal e administrativa (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 611).

Deveras, as decisões proferidas pelas esferas administrativas e jurisdicionais competentes são autônomas e independentes, razão pela qual o juízo criminal não está vinculado pela decisão proferida no âmbito administrativo, seja ela contrária ou favorável ao jurisdicionado.

Neste sentido, a Lei 8.112/90 prevê que *“As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si”* (art. 125).

A única exceção está prevista no art. 126 do mesmo diploma legal, segundo o qual *“A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”*.

É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Policial militar. **Independência das esferas penal e administrativa.** Processo administrativo disciplinar. Expulsão. Princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Ofensa reflexa. Reexame de provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido da independência entre as esferas penal e administrativa. 2. Para divergir do entendimento do Tribunal de origem, no sentido da regularidade do procedimento administrativo disciplinar que

INQ 4105 / PE

determinou a expulsão do ora agravante dos quadros da Polícia Militar, seria imprescindível a interpretação da legislação infraconstitucional pertinente e o reexame das provas dos autos, o que é inviável em recurso extraordinário. Incidência da Súmula nº 279 desta Corte. 3. Agravo regimental não provido (AI 681487 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/11/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 31-01-2013 PUBLIC 01-02-2013).

EMENTA: Mandado de segurança. - **É tranqüila a jurisprudência desta Corte no sentido da independência das instâncias administrativa, civil e penal, independência essa que não fere a presunção de inocência, nem os artigos 126 da Lei 8.112/90 e 20 da Lei 8.429/92.** Precedentes do S.T.F. - Inexistência do alegado cerceamento de defesa. - Improcedência da alegação de que a sanção imposta ao impetrante se deu pelo descumprimento de deveres que não são definidos por qualquer norma legal ou infralegal. Mandado de segurança indeferido (MS 22899 AgR, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2003, DJ 16-05-2003 PP-00092 EMENT VOL-02110-02 PP-00279).

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PATRULHEIRO RODOVIÁRIO FEDERAL. DEMISSÃO. Impossibilidade de apreciar-se, em mandado de segurança, alegação de falsidade da prova testemunhal e de cerceamento de defesa, não comprovada de plano. Não configura nulidade, à falta de previsão legal nesse sentido, a não-conclusão do processo administrativo no prazo do art. 152 da Lei nº 8.112/90. Circunstância que, de resto, não prejudicou o impetrante, processado sem o afastamento previsto no art. 147 do mesmo diploma legal. Prazo que foi estabelecido em prol da Administração, com o fim de afastar o inconveniente do retorno do servidor afastado, antes de apurada a sua responsabilidade funcional (art. 147, parágrafo único). A circunstância de encontrar-se o impetrante no gozo de licença para tratamento

INQ 4105 / PE

de saúde e em vias de aposentar-se por invalidez não constituía óbice à demissão, como não constituiria a própria aposentadoria que, para tanto, estaria sujeita à cassação, na forma do art. 234 da Lei nº 8.112/90. **Independência das instâncias administrativa e penal, consagrada no art. 125 do diploma legal sob enfoque, incorrendo condicionamentos recíprocos, salvo na hipótese de manifestação definitiva, na primeira, pela inexistência material do fato ou pela negativa da autoria, o que não ocorre no caso examinado.** Ausência das apontadas ilegalidades. Mandado de segurança indeferido (MS 22656, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/1997, DJ 05-09-1997 PP-41874 EMENT VOL-01881-01 PP-00074).

Portanto, nenhuma repercussão tem sobre o presente feito as decisões, proferidas no âmbito da SUDENE e da ALEPE, quanto à ausência de prejuízo ou de má-fé do acusado, no que pertine ao acúmulo de cargos públicos.

Pelas mesmas razões, o fato de a mesma conduta ser sancionada por diferentes ramos do direito não conduz à incidência do princípio da intervenção mínima, de modo a afastar a coercibilidade das normas de Direito Penal criminalizadoras da conduta.

Superada a preliminar, passo à análise dos elementos de convicção coligidos pelo órgão acusador.

Inicialmente, destaco que o crime de falsidade ideológica foi imputado ao acusado na modalidade da **omissão**, assim tipificado no art. 299 do Código Penal:

Falsidade ideológica

Art. 299 - **Omitir**, em documento público ou particular, **declaração que dele devia constar**, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o

INQ 4105 / PE

documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular – **grifei**.

Do cotejo da inicial acusatória com os elementos de informação juntados aos autos, entendo que **não está presente a justa causa para o recebimento da denúncia**.

Deveras, o *Parquet* Federal narrou a conduta omissiva do denunciado que teria configurado, em tese, o crime de falsidade ideológica. Porém, **os elementos de convicção não autorizam a subsunção da conduta à norma penal**.

In casu, o *Parquet* sustenta que o acusado, em 10/06/2013, ao tomar posse no cargo de Ouvidor junto à SUDENE, “*consciente e voluntariamente, omitiu em termo de Posse e na Declaração de Rendimentos informações que deles deveriam ter constado*”.

Nada obstante, verifica-se que o termo de posse em questão, assinado pelo acusado, tem o seguinte teor (fls. 93/94 do Apenso):

O SUPERINTENDENTE DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – SUDENE, LUIZ GONZAGA PAES LANDIM, tendo em vista o disposto no art. 13, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, EMPOSSA, nesta data, o Sr. KAIÓ CÉSAR DE MOURA MANIÇOBA NOVAES FERRAZ, nomeado pela Portaria nº 42, de 4 de junho de 2013, publicada no Diário Oficial da União nº 106, de 5 de junho de 2013, Seção 2, Página 37, para exercer o cargo de Ouvidor, Código DAS 101.3, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

O Servidor apresentou os documentos exigidos por Lei e prestou o compromisso de fielmente cumprir com os deveres e atribuições do cargo, bem como se comprometeu a observar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, **anexando a este termo, declaração de bens e rendimentos e, ainda, declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública**.

INQ 4105 / PE

Para constar, foi lavrado o presente TERMO, que vai assinado pelo Senhor Superintendente da Sudene e pelo empossado.

Recife, 10 de junho de 2013.

Bem analisado o referido termo de posse, assinado pelo Superintendente da Sudene e pelo empossado, constata-se, de plano, que ele **não traz em si qualquer omissão ou declaração inserida pelo acusado quanto ao “não acúmulo” de funções públicas.**

Referido termo apenas faz referência à **juntada de “declaração de bens e rendimentos e, ainda, declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública”.**

Noutro passo, a denúncia não está acompanhada da suposta **“declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública”**, que teria sido assinada pelo acusado, materializando a prática, em tese, do crime de falsidade ideológica.

Deveras, somente está juntada uma “Declaração de bens e valores”, que se trata de um formulário preenchido pelo acusado, destinado ao controle da sua evolução patrimonial no exercício do cargo em comissão na SUDENE.

É verdade que o *Parquet*, em Réplica à resposta escrita da defesa, sustentou que o acusado teria deixado de declarar, na referida Declaração de bens e valores, tanto o acúmulo de cargos quanto a remuneração recebida junto à Assembleia Legislativa de Pernambuco.

A defesa sustentou que, no ato do preenchimento da referida Declaração de Bens e Valores, o acusado foi orientado a preencher unicamente o campo 1 do formulário, relativo aos seus dados pessoais. Acrescentou, ainda, que na data do preenchimento – **10/06/2013** -, ele sequer havia recebido ainda remuneração do cargo na ALEPE, no qual ingressou no mês anterior, em 08/05/2013.

Com efeito, da leitura da denominada “Declaração de Bens e Valores”, constata-se que seu preenchimento encontra-se regido pelo **Anexo II da Portaria Interministerial MP/CJU nº 298, de 6/9/2007 – DOU 11/7/2007**, que assim orienta o subscritor (v. fls. 96 do Apenso):

INQ 4105 / PE

- Declaração de Ingresso: Preencher os itens 1, 2, 8, 9, 11 e 12;
- Declaração de Desligamento: Preencher todos os itens;
- Declaração de Atualização Anual: Preencher todos os itens, com informações relativas aos rendimentos auferidos no exercício anterior e ao patrimônio no último dia do exercício anterior.

Por conseguinte, o caso do acusado, por se tratar de “Declaração de Ingresso”, o próprio formulário orienta a “*Preencher os itens 1, 2, 8, 9, 11 e 12*”.

Portanto, o campo 3, mencionado pelo *Parquet*, que se refere a “Rendimentos recebidos de pessoas jurídicas pelo titular”, **não era de preenchimento obrigatório naquele ato.**

Os campos de preenchimento obrigatório eram os seguintes: 1 – Identificação do Agente Público; 2 – Dependentes; 8 – Declaração de Bens e Direitos; 9 – Dívidas e ônus reais; 11 – Bens do cônjuge e demais dependentes; e 12 - Dívidas e ônus reais do cônjuge e demais dependentes.

Já os itens do formulário **cujo preenchimento não era exigido no momento do ingresso** são os seguintes: 3 – Rendimentos recebidos de pessoas jurídicas pelo titular; 4 – Rendimentos recebidos de pessoas jurídicas pelos dependentes; 5 – Rendimentos recebidos de pessoas físicas e do exterior pelo titular; 6 – Rendimentos recebidos de pessoas físicas e do exterior pelos dependentes; 7 – Outros rendimentos; 10 – Informações do cônjuge e demais dependentes.

Consectariamente, não há fundamento para a assertiva, inserida na denúncia, de que o acusado omitiu, em documento público, declaração que dele **deveria constar**, que é **elementar do tipo penal**, cujo teor torno a reproduzir:

Art. 299 - **Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar**, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

INQ 4105 / PE

No caso *sub judice*, resta patente que inexiste, na referida Declaração preenchida pelo acusado, **qualquer pergunta que se refira ao acúmulo de cargos públicos, cuja resposta tenha sido inserida falsamente ou omitida pelo acusado.**

Destarte, não há qualquer dado material que confira esteio à afirmação da denúncia, no sentido de que *“consciente e voluntariamente, omitiu tanto do respectivo termo quanto de seu anexo a informação de que já ocupava outro cargo público e recebia rendimentos correspondentes, alterando a verdade sobre fato juridicamente relevante, qual seja, a existência ou não de impedimento para a assunção do cargo de Ouvidor da Sudene”* (fls. 04).

Ora, inexistindo qualquer campo, no formulário, referente ao acúmulo de cargos, **não há justa causa para receber denúncia que imputa ao acusado a omissão desta informação em documento público.**

Noutro giro, impende salientar que, como esclareceu o d. Procurador-Geral da República, *“não é a acumulação dos cargos públicos, em si - ilícito que repercute na esfera cível-administrativa -, a indigitada conduta criminosa (...) o que a denúncia imputa é a falsidade descrita no art. 299 do Código Penal, consistente na omissão, no termo de posse e em seu anexo, da informação de que o denunciado já ocupava o cargo público de Secretário Parlamentar”*.

Ainda assim, por oportuno, é de se ressaltar que os documentos juntados aos autos não autorizam conclusão no sentido de que o acusado tenha enriquecido ilicitamente.

Com efeito, controle de ponto realizado na SUDENE revela que o acusado cumpriu integralmente a carga horária exigida pelo cargo (fls. 140/144 do Apenso) e a folha de frequência apresentada pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco também atesta a normal prestação de serviços pelo acusado.

Acrescente-se que a remuneração de cada um dos cargos girava em torno de R\$ 3.000,00 (três mil reais).

Por fim, sob o ângulo do direito administrativo, deve-se observar que o artigo 133, *caput*, da Lei 8.112/90, prevê a notificação do servidor para apresentar opção nos casos em que for detectada a acumulação

INQ 4105 / PE

ilegal, nos seguintes termos:

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 **notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias**, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração;

II - instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório;

III - julgamento.

[...]

§ 5º A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

In casu, os documentos enviados pela SUDENE e pela ALEPE demonstram que, tão-logo comunicado, o acusado pediu exoneração do cargo na SUDENE, em novembro de 2013, exonerando-se, no mês seguinte, também do cargo junto à ALEPE.

Assim, forçoso é concluir que a irregularidade administrativa, consistente no acúmulo ilegal de cargos públicos, não repercutiu na esfera criminal.

Finalmente, dispõe o art. 395, III, do Código de Processo Penal:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

I - for manifestamente inepta;

II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal.

INQ 4105 / PE

Ex positis, ausente a justa causa necessária à instauração da ação penal, **rejeito a denúncia** oferecida contra o Deputado Federal Kaio César de Moura Maniçoba Novaes Ferraz, nos termos do art. 395, III, do Código de Processo Penal.

É como voto.

30/05/2017

PRIMEIRA TURMA

INQUÉRITO 4.105 PERNAMBUCO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em 8 de maio de 2015, o Ministério Público Federal no Estado de Pernambuco ofereceu denúncia contra Kaio César de Moura Maniçoba Novaes Ferraz, atualmente Deputado Federal (PMDB-PE), pela suposta prática do crime de falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal), perpetrado antes da diplomação (fls. 3-5). Em cota ministerial, o órgão acusador formulou proposta de suspensão condicional do processo (fls. 6/7).

Em 12 de maio de 2015, a 13ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco recebeu a denúncia (fls. 10-13). Todavia, em razão da incompetência do juízo *a quo* devido à diplomação ocorrida entre o oferecimento e o recebimento da denúncia, esta Suprema Corte tornou sem efeito o juízo de admissibilidade e determinou a reautuação do feito como Inquérito (fls. 29/30).

Em defesa preliminar, sustenta-se, em suma, que (a) há falta de justa causa para a persecução penal, na medida em que o procedimento administrativo que embasou a denúncia foi arquivado por ausência de dolo do acusado; (b) o princípio da intervenção mínima inviabiliza o recebimento da inicial acusatória, haja vista que o fato sequer foi punido na esfera administrativa; e (c) a ausência de dolo específico e a boa-fé do acusado impedem a configuração da tipicidade delitiva.

Em manifestação de folhas 24/27, a Procuradoria-Geral da República ratifica a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal em Pernambuco.

É o breve relato do essencial.

A acusação penal realizada pelo Ministério Público deverá ser consubstanciada em denúncia, que, obrigatoriamente, na esteira da histórica lição do mestre João Mendes de Almeida Júnior, apresente uma exposição narrativa e demonstrativa. Narrativa, porque deve relevar o fato com todas as suas circunstâncias, isto é, não só a ação transitiva,

INQ 4105 / PE

como a pessoa que a praticou (quis), os meios que empregou (quibus auxiliis), o malefício que produziu (quid), os motivos que o determinaram (quomodo), o lugar onde a praticou (ubi), o tempo (quando), como apontado em sua preciosa obra (O processo criminal brasileiro, v. II, Freitas Bastos: Rio de Janeiro, 1959, p. 183).

No presente momento processual, portanto, deve ser verificado, desde logo, se a denúncia oferecida pelo Ministério Público contém a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas (INQ 1990/RO, rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJ de 21/2/2011; Inq 2482 / MG - Rel. Min. AYRES BRITTO. Pleno. D.J. 15/09/2011; Inq 3016/SP, rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJ de 16/2/2011; Inq 2677/BA, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJ de 21/10/2010; Inq 2646/RN, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJ de 6/5/2010).

Da mesma forma, além da presença dos requisitos do artigo 41 do CPP, deve estar presente a necessária justa causa para a ação penal (CPP, art. 395, III), analisada a partir de seus três componentes tipicidade, punibilidade e viabilidade, de maneira a garantir a presença de um suporte probatório mínimo a indicar a legitimidade da imputação e se traduz na existência, no inquérito policial ou nas peças de informação que instruem a denúncia, de elementos sérios e idôneos que demonstrem a materialidade do crime e de indícios razoáveis de autoria (INQ 3.719, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 30.10.2014).

E aqui já se constata um óbice ao recebimento da presente denúncia. É que o órgão acusador não se desincumbiu de demonstrar a ocorrência de todos os elementos normativos do tipo exigidos para a configuração da tipicidade penal.

A denúncia afirma que:

“No dia 10.06.2013, na seda da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, neste município, KAIO CÉSAR DE MOURA MANIÇOBA NOVAES FERRAZ, consciente e voluntariamente, omitiu em Termo de Posse e na Declaração de Rendimentos informações que deles deveriam ter

INQ 4105 / PE

constado, alterando a verdade sobre fato juridicamente relevante, praticando, assim, o delito previsto no art. 299 do CP.

De fato, segundo a purado, o denunciado foi nomeado no dia 02.05.2013, para exercer o cargo de Secretário Parlamentar na Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, tendo tomado posse no dia 08.05.2013, ocasião em que firmou declaração de não exercer qualquer outro cargo público (fls. 67/70 do ICP 1.26.000.000889/2014-77).

Pouco mais de um mês depois, no dia 04.06.2013, KAIO CÉSAR foi nomeado para exercer o cargo de Ouvidor da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (fl. 75 do ICP nº 1.26.000.000889/2014-77).

Ocorre que, no dia 10.06.2013, KAIO CÉSAR tomou posse no cargo de Ouvidor da SUDENE, momento em que, sabedor da impossibilidade de cumulação regular dos dois cargos, consciente e voluntariamente, omitiu tanto do respectivo termo quanto de seu anexo a informação de que já ocupava outro cargo público e recebia rendimentos correspondentes, alterando a verdade sobre fato juridicamente relevante, qual seja a existência ou não de impedimento para a assunção do cargo de Ouvidor da Sudene.

Ao agir assim, o denunciado praticou o crime previsto no art. 299 do CP. A materialidade e a autoria estão comprovadas pelos documentos de fls. 06/12, 40, 46/51, 56, 67/68, 70, 75, 93/99, 113/120, 132/148, 161, 174, 202, 204/205, 207 a 216, 222 dos autos.

Já o elemento subjetivo está consubstanciado no fato do denunciado, desejando cumular os cargos e sabendo da vedação legal existente, pelo menos, desde a sua posse no cargo de secretário parlamentar, ter, consciente e voluntariamente, omitido do termo de posse e da declaração anexa, o fato de estar, naquele momento, exercendo cargo público inacumulável com aquele no qual estava tomando posse, bem como a percepção da remuneração correspondente” (fls. 3/4).

Como se pode observar da narrativa acusatória, atribui-se ao acusado o crime de falsidade ideológica na modalidade omissiva, sob o

INQ 4105 / PE

argumento de que ele teria omitido tanto do Termo de Posse “quanto de seu anexo a informação de que já ocupava outro cargo público e recebia rendimentos correspondentes”. Ocorre que os documentos colacionados aos autos pelo órgão ministerial não são aptos a demonstrar a configuração típica descrita no art. 299 do CPB.

O dispositivo legal imputado ao denunciado possui a seguinte redação:

Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis, se o documento é particular.

Parágrafo único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.

Trata-se de tipo penal que busca tutelar a fé pública, notadamente a legitimidade do documento. Diferentemente do crime de falsidade documental (artigos 297 e 298 do CP), em que a fraude recai sobre a forma do documento, na falsidade ideológica (artigo 299 do CP) há uma falcatrua no conteúdo, ou seja, a ideia atestada no documento não corresponde à realidade.

Extrai-se do Termo de Posse assinado pelo denunciado que:

“O servidor apresentou os documentos exigidos por Lei e prestou o compromisso de fielmente cumprir com os deveres e atribuições do cargo, bem como se comprometeu a observar o **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, anexando a este termo, declaração de bens e

INQ 4105 / PE

rendimentos e, ainda, declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública” (fl. 95).

Verifica-se que esse documento caracteriza apenas um documento genérico onde o empossando se comprometeria a anexar “*declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública*”. Embora constasse no referido Termo o encargo de apensar a declaração, o Ministério Público não juntou aos autos qualquer registro subscrito pelo denunciado que contivesse campo para preenchimento da informação acerca da ocupação ou não de outro cargo público. Com efeito, não se pode considerar, por si só, esse Termo de Posse como elemento configurador de falsidade ideológica, na medida em que não há provas cabais de que o denunciado tenha omitido em documento público ou particular, declaração que dele deveria constar, com o fim de alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante, como reclama o tipo penal imputado.

Da mesma forma, também não merece prosperar a tese acusatória relativa ao cometimento do crime de falsidade intelectual pelo fato de o acusado ter deixado de declarar a percepção de valores provenientes da Assembleia Legislativa de Pernambuco na “Declaração de bens e valores” anexada ao Termo de Posse. Isso porque, consoante se infere do acervo probatório, o campo mencionado na denúncia (3. RENDIMENTOS RECEBIDOS DE PESSOAS JURÍDICAS PELO TITULAR) não era de preenchimento obrigatório para a “Declaração de Ingresso”, mas apenas para a “Declaração de Desligamento” e para a “Declaração de Atualização Anual”. Aliás, as orientações constantes da própria “Declaração de Bens e Valores” (fl. 98) são expressas em determinar que o empossando deveria preencher apenas os itens 1, 2, 8, 9, 11 e 12 do anexo, de cujo rol o item 3 não faz parte.

Ora, sabe-se que o crime do art. 299 do CP, quando na modalidade omissiva, pressupõe que o agente deixe de mencionar fato que era obrigado a fazer constar no documento. Todavia, do conjunto probatório apresentado pela acusação, constata-se que a suposta omissão se deu em campo de preenchimento facultativo pelo acusado.

INQ 4105 / PE

Portanto, é forçoso concluir que a inicial acusatória não foi capaz de comprovar a presença do elemento normativo do tipo “*declaração que dele devia constar*”, razão pela qual fica afastada a tipicidade normativa e, conseqüentemente, a justa causa para a persecução penal.

Diante do exposto, ausentes os requisitos exigidos nessa fase de cognição, REJEITO A DENÚNCIA, nos moldes do art. 395, III, do Código de Processo Penal.

É o voto.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

INQUÉRITO 4.105

PROCED. : PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

AUTOR(A/S) (ES) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INVEST.(A/S) : KAIO CÉSAR DE MOURA MANIÇOBA NOVAES FERRAZ

ADV.(A/S) : DANIEL GOMES DE OLIVEIRA (34500/PE)

Decisão: A Turma rejeitou a denúncia, nos termos do voto do Relator. Unânime. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Primeira Turma, 30.5.2017.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio, Presidente.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Odim Brandão Ferreira.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Secretária da Primeira Turma