



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2392353 - SP (2023/0209566-2)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : --
ADVOGADOS : GUILHERME VEIGA CHAVES - PE021403
 EVERSON LIMA DA SILVA - SP407213
 LUCIANO DUARTE COELHO - SP457087
 VÍTOR HENRIQUE LÉRI BARREIROS - SP452937
AGRAVADO : CAMARA MUNICIPAL DE PARIQUERA ACU
ADVOGADO : IVAN MOIZÉS ILKIU - SP346849

DECISÃO

Trata-se de Agravo de decisão que inadmitiu Recurso Especial contra acórdão assim ementado:

RECURSO DE APELAÇÃO - AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - CÂMARA MUNICIPAL - VEREADOR - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR PARA APURAÇÃO DE CONDUTA INCOMPATÍVEL AO DECORO PARLAMENTAR - CASSAÇÃO DO RESPECTIVO MANDATO ELETIVO - PRETENSÃO À NULIDADE DO REFERIDO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - IMPOSSIBILIDADE.

1. Inicialmente, matéria preliminar, relacionada à ocorrência de litispendência, rejeitada.
2. No mérito da lide, Processo Administrativo Disciplinar nº 33/21, instaurado pela autoridade competente, sobrevindo a tramitação regular mediante a observância dos princípios do contraditório e ampla defesa (artigo 5º, LIV e LV, da CF), conforme o v. acórdão, proferido por esta C. 5ª Câmara de Direito Público, na oportunidade do julgamento do recurso de apelação, em 27.6.22, interposto nos autos do mandado de segurança, processo nº 1000662-04.2021.
3. Inviabilidade de reapreciação do mérito administrativo de ato “interna corporis”, pelo Poder Judiciário, reconhecida, sob pena afronta ao princípio da Separação de Poderes (artigo 2º da CF).
4. A inexistência de processo criminal, relativamente aos mesmos fatos, é irrelevante para a solução da controvérsia jurídica, não inviabilizando, por óbvio, a análise da matéria no âmbito administrativo, independentemente da esfera penal.
5. Ação de procedimento comum, julgada procedente, em Primeiro Grau de Jurisdição.
6. Sentença recorrida, reformada.
7. Ação, julgada improcedente, invertido o resultado inicial da lide e fixados os ônus decorrentes da sucumbência.
8. Recurso de apelação, apresentado pela parte ré, provido.

No Recurso Especial (fls. 832-844, e-STJ), alega-se violação dos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, II e parágrafo único, do CPC e 2º da Lei 9.784/1999. Como questão principal, defendeu o recorrente:

Sendo assim, requer que o Superior Tribunal de Justiça aprecie a matéria de violação do artigo 2º da Lei nº 9.784/99, quanto ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade aplicados aos atos da administração pública, em especial, no aspecto procedimental-legal.

(...)

Acontece que, o Recorrente não deixou que tal corrupção fosse levado ao fundo do poço, tratou de representar ao Ministério Público Estadual resultando em uma ação penal de corrupção passiva n. 1500388-46.2022.8.26.0424, que afastou os dois vereadores mencionados, sendo condenados em primeira instância.

Pode ter certeza de que se o Recorrente tivesse aceitado as exigências de vantagens indevidas, ele não teria seu Mandato cassado e não estaria aqui lutando para que a justiça seja feita e seu cargo seja restabelecido para que possa lutar a favor do povo como sempre fez.

Contrarrazões às fls. 882-889, e-STJ.

O juízo de admissibilidade negativo deu ensejo à interposição do presente Agravo (fls. 937-948, e-STJ).

É o **relatório**.

Decido.

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 20.10.2023.

Conforme consignou o Ministério Público Federal no parecer às fls. 985-990, e-STJ:

Na origem, cuida-se de ação anulatória de ato administrativo ajuizada por --. Narra a inicial que o autor, exercendo o cargo de Vereador do Município de Pariquera-Açu na época dos fatos, sofreu processo administrativo disciplinar instaurado para apurar suposta prática dos crimes de adulteração de documento público, fraude processual, coação, intimidação e organização criminosa.

No procedimento, o autor foi acusado de ter subscrito na última página do parecer 09/2020 da Comissão de Constituição, Justiça e Redação no Processo Administrativo n. 032/2020, que versava sobre um Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 29/2020.

A sentença julgou a demanda procedente, invalidando o ato administrativo de cassação do mandato de Vereador. O magistrado de primeiro grau afirmou:

Depreende-se que a anotação do vereador no parecer do projeto de emenda à LOM, continha apenas menção ao artigo da Lei Orgânica que dispunha sobre processo legislativo. Por conseguinte, o conteúdo da anotação não possuía relevância ou capacidade para alterar o teor do parecer, ou causar confusão quanto à sua interpretação. Na verdade, trata-se de anotação que, se fosse escrita ou não, o projeto seguiria da mesma forma.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 43 da Lei Orgânica do Município de Pariquera-Açu, que consistiram no conteúdo da anotação, dizem respeito sobre a

tramitação do processo legislativo de emenda à Lei Orgânica Municipal:"§ 2º - A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara com o respectivo número de ordem. § 3º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão Legislativa".

Importante também ressaltar que há presunção de que as normas mencionadas na anotação sejam de conhecimento de todos vereadores, não se podendo dizer que houvesse surpresa ou estupefação em face do que estava ali escrito.

Desse modo, é possível concluir que a conduta que justificaria uma apuração de eventual ilicitude praticada não seria o conteúdo da anotação, pois este, como ressaltado era irrelevante para o parecer, mas sim a ação do vereador de escrever uma observação no parecer meses após realizada da reunião.

Ato contínuo, cabe analisar se essa conduta seria passível da sanção mais grave de todas possíveis, no caso a cassação do mandato eletivo. Para tanto, imprescindível que este exame seja lastreado no princípio da proporcionalidade.

(...)

No caso dos autos, o autor foi punido com a pena máxima por ter feito uma anotação no parecer de um projeto legislativo que já havia sido anexado no portal de transparência da Câmara Municipal. Contudo, essa anotação, como já exposto, continha informação sem relevância para o seguimento do projeto, não tendo a capacidade de trazer prejuízo ao processo legislativo.

A partir do momento em que a decisão tomada no processo administrativo disciplinar foi a punição máxima, o princípio da proporcionalidade foi efetivamente desobedecido, uma vez que a conduta praticada, ainda que cause uma insatisfação dos membros da Câmara de Vereadores, não seria suficiente para acarretar em violação grave. Poderia ser considerada uma irregularidade formal que, por não ter capacidade de causar consequências maiores, não mereceria uma sanção máxima.

Importante consignar que o órgão legislativo ao decidir, pela punição mais grave, promoveu uma desestabilização no próprio sistema disciplinar, um vez que colocou em pé de igualdade uma conduta de menos valia com uma ação gravíssima, por exemplo corrupção, esta sim, claramente merecedora de uma sanção de perda de mandato.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, contudo, deu provimento à Apelação da Câmara Municipal de Pariquera-Açú, por considerar que o órgão público "ostenta discricionariedade para, de acordo com os critérios e limites previstos na legislação de regência, decidir e deliberar a respeito da permanência, ou não, dos respectivos membros, mediante a observância do devido processo legal, tal como na hipótese dos autos" (fl. 648, e-STJ).

Pois bem. Assiste razão ao recorrente quando afirma que houve afronta aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, II e parágrafo único, do CPC.

O autor opôs Embargos de Declaração defendendo a existência das seguintes omissões e contradições:

Dessa forma, vem a parte Embargante pleitear que seja sanada a 1ª OMISSÃO: Que o tribunal venha se manifestar acerca da jurisprudência do STF invocado pela parte apelada, identificando seu fundamento determinante e demonstrando os motivos que, o caso sob judicío, eventualmente não se ajusta aos fundamentos do Supremo Tribunal Federal, considerando que os fundamentos do STF aduzem que o princípio da separação dos poderes não pode ser invocado para estabelecer um indevassável círculo de imunidade que torne insuscetível de revisão

judicial, bem como são cognoscíveis as alegações de ofensas à disciplina das regras dos Regimentos das Casas Legislativas.

(...)

Sendo assim, vem a parte Embargante pleitear que seja sanada a 2ª OMISSÃO: Que o tribunal venha enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador, evitando-se a invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão, a fim de se manifestar acerca do artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar, especialmente no parágrafo único, o qual traz o aspecto de norma vinculativa (e não discricionária!), trazendo as hipóteses de irregularidades graves e vincula a decisão administrativa da Câmara Municipal de Pariquera-Açu/SP na aplicabilidade de sanções.

(...)

Sendo assim, vem a parte Embargante pleitear que seja sanada a 1ª CONTRADIÇÃO LÓGICA: Que o tribunal venha sanar a contradição acerca da inviabilidade de reapreciação do mérito administrativo de ato interna corporis, pelo Poder Judiciário, porquanto, o v. acordão, no trecho citado nestes aclaratórios, adentrou ao mérito administrativo; bem como, venha sanar a contradição acerca da alegação da Câmara Municipal de Pariquera-Açu ostenta discricionariedade para decidir, porquanto, o v. acordão fundamentou brevemente a cassação do mandato ao artigo 4º e 15 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, os quais são artigos objetivos sobre as condutas gravosas passíveis de cassação do mandato, que não abrem campo para a discricionariedade.

(...)

Além disso, requer o Embargante que venha ser sanada a 3ª OMISSÃO/OBSCURIEDADE: Que o Tribunal venha enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador, sanando a omissão acerca da necessidade de argumentação e fundamentação legal e lógica dos artigos 4º e 15 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, que possibilitasse a perda do mandato do Embargante, considerando que tais artigos são amplos e não trazem nenhuma hipótese de observação manuscrita após a reunião como irregularidade grave passível de perda do mandato.

(...)

A par disso, embora o v. acordão tenham aduzido que “o mérito do ato administrativo não está submetido ao controle, salvo na hipótese de eventual ilegalidade”, vê-se, pois, que o Apelado trouxe em contrarrazões o princípio da proporcionalidade e razoabilidade que são aplicados no controle de legalidade judicial dos atos administrativos, bem como, trouxe aos autos o artigo 4º e 15 do Código de Ética e Decoro Parlamentar que, trazem as hipóteses de irregularidade grave passível de perda do mandato, porém, em nenhum momento, o Código prevê como puníveis com cassação do mandato ou conduta grave proceder com observação manuscrita após a reunião (as quais não trouxeram nenhum prejudicialidade para a Câmara Municipal de Pariquera-açu/SP).

Sendo assim, o Embargante requer que seja sanada a 4ª OMISSÃO: Que o Tribunal venha enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador, sanando a omissão acerca das alegações da proporcionalidade e razoabilidade como controle de legalidade; bem como sanando a omissão referente se observações manuscritas após a reunião, pronunciando se são legais/ilegais com base nos incisos e artigos do art. 4º e 15 do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Observo que, não obstante a parte ter invocado os princípios da razoabilidade

e da proporcionalidade, que devem ser observados quando da aplicação de sanções, o Tribunal de origem não se pronunciou a respeito.

Constatada a ausência de enfrentamento do tema, tenho como aplicável ao caso o art. 1.025 do CPC, que dispõe: "Consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante suscitou, para fins de pré-questionamento, ainda que os embargos de declaração sejam inadmitidos ou rejeitados, caso o tribunal superior considere existentes erro, omissão, contradição ou obscuridade." Portanto, o art. 2º da Lei 9.784/1999 está prequestionado.

A Corte *a quo* decidiu a causa nos seguintes termos (fl. 282, e-STJ):

De qualquer forma, a conduta praticada pela parte autora afronta os deveres dos componentes da Câmara de Vereadores, passível de perda do mandato eletivo, por força, respectivamente, dos artigos 4º e 15, ambos, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, **em razão da inclusão indevida, pelo próprio Parlamentar, de observação manuscrita, após a reunião, em parecer do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal.**

Conforme narrado no acórdão impugnado, o mandato do recorrente foi cassado "em razão da inclusão indevida, pelo próprio Parlamentar, de observação manuscrita, após a reunião, em parecer do Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal."

Como bem apontou o Ministério Público Federal em seu parecer, "observa-se que a pena de cassação de mandato eletivo deve ser proporcional ao ato praticado pelo destinatário desta sanção. Ao vereador que fez uma anotação no parecer de um projeto legislativo, qual seja, 'o projeto deverá obedecer além do §1º do art. 43 da LOM, também o § 2º do art. 43 c/c com o art. 239 da LOM', que já havia sido anexado no portal de transparência da Câmara Municipal. Anotação sem relevância para o seguimento do projeto, não tendo a capacidade de trazer prejuízo ao processo legislativo, não é lícito aplicar-se a pena máxima, traduzida em perda do mandato. Do contrário, violaria o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade. Ademais, no regime democrático, o mandato eletivo é algo da maior importância e por consequência, sua cassação arbitrária não tem lugar e sua perda não deve ser uma ocorrência banalizada. Em regra, deve ser preservada a soberania popular em sua plenitude, portanto, o resultado obtido nas urnas somente pode ser afastado em situações excepcionais" (fl. 990, e-STJ).

A propósito, esta Corte Superior tem decidido que, em hipóteses excepcionais, é dado ao Poder Judiciário examinar se a sanção aplicada em processos administrativos disciplinares atendeu aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Nesse sentido:

PROCESSUAL - MANDADO DE SEGURANÇA - CASSAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - QUESTÃO EXTERNA CORPORIS - PROPORCIONALIDADE - AVALIAÇÃO INCIDENTE - DEVIDO PROCESSO LEGAL SUBSTANCIAL.

- O procedimento de cassação de mandato não envolve, apenas, questões "interna corporis". Os temas neles decididos operam "externa corporis", penetrando direito individual do mandatário. Tal procedimento é, assim, suscetível de pleno controle pelo Judiciário.

- Embora não possa o Poder Judiciário examinar os motivos políticos da

cassação de mandato, **é-lhe possível avaliar incidentalmente a relação de proporcionalidade entre a suposta falta de decoro e a sanção aplicada.**

- **A pena de cassação de mandato eletivo deve ser proporcional ao**

ato praticado pelo destinatário desta sanção. Ao deputado que, ao reagir contra ato que impedia sua entrada na Assembléia, ultrapassando os limites da urbanidade, não é lícito aplicar-se a pena máxima, traduzida em perda do mandato. Do contrário, quebra-se da proporcionalidade, ofendendo-se ao que se convencionou chamar "devido processo legal substancial".

(RMS n. 14.170/AP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, , DJ de 7/4/2003, p. 222)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUDITOR DA RECEITA FEDERAL. DEMISSÃO. ART. 132, IV, DA LEI N. 8.212/90. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. VINCULAÇÃO APENAS NO CASO DE SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA COM BASE EM PROVA DA INEXISTÊNCIA DO CRIME OU DA NEGATIVA DE AUTORIA. INDEPENDÊNCIA ENTRE DECISÃO QUE RECONHECE A INEXIGIBILIDADE DE TRIBUTO E A QUE AFIRMA A OCORRÊNCIA DE FALTA FUNCIONAL. CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EXAME DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E DA LEGALIDADE DO ATO. IMPOSSIBILIDADE DE INCURSÃO DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ORDEM DENEGADA.

1. Mandado de segurança contra ato do Ministro de Estado da Fazenda, que aplicou a pena de demissão a Auditor da Receita Federal, nos termos do art. 132, IV, da Lei n. 8.112/90.

2. O impetrante sustenta violação a seu direito líquido e certo por:

a. haver sido absolvido na esfera criminal; b. haver sido reconhecida administrativamente a inexigibilidade do tributo discutido em processo administrativo fiscal; c. não haver agido com dolo.

3. As instâncias penal e administrativa são independentes, sendo que a única vinculação admitida ocorre quando, na seara criminal, restar provada a inexistência do fato ou a negativa de autoria. Hipótese em que o impetrante foi absolvido por falta de dolo de lesar o Sistema Financeiro Nacional (art. 22, parágrafo único, da Lei 7492/86) ao remeter divisas ao exterior, o que não é incompatível com sua condenação pela infração disciplinar consistente em amealhar patrimônio a descoberto quando do exercício das funções de Auditor da Receita Federal (art. 132, IV da Lei n. 8.112/90, combinado com art. art. 9º, VII da Lei 8429/92). Precedentes.

4. Decisão administrativa acerca da inexigibilidade de tributo em virtude de remessa de divisas para o exterior que não vincula a decisão administrativedisciplinar acerca da falta funcional.

Instâncias independentes.

5. O controle do processo administrativo pelo Poder Judiciário deve restringir-se à verificação de vícios capazes de ensejar nulidade, sendo-lhe defeso adentrar no mérito administrativo, **salvo patente infração a garantias processuais ou princípios da ordem jurídica.**

Precedentes.

6. Segurança denegada. (MS n. 20.556/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe de 1/12/2016)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MAGISTRADO. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS QUE JUSTIFIQUEM A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO, CABÍVEL EM CASOS DE MANIFESTA OU OSTENSIVA INJURIDICIDADE. PROVAS TESTEMUNHAIS. CONDENAÇÃO AMPARADA NO ACERVO PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO. RECURSO ORDINÁRIO DESPROVIDO.

1. As questões trazidas a lume pelo ora recorrente são inegavelmente controvertidas, sendo inviável sua apreciação na via estreita do Mandado de Segurança, porquanto tal ação, de natureza constitucional, visa proteger direito líquido e certo já existente e que independe de dilação probatória; não quer isso dizer que não seja possível, no Mandado de Segurança, a análise de prova documental, mas que não é comportável a sua produção, o que somente se viabiliza por meio do procedimento civil comum ordinário, onde os meios probatórios e contraprobatórios são amplos e largos.

2. A Corte de origem afastou as supostas ilegalidades apontadas pelo recorrente na condução do Processo Administrativo Disciplinar, mantendo a penalidade aplicada, de maneira fundamentada e de acordo com as provas testemunhais constantes nos autos, não merecendo qualquer reparo o acórdão recorrido quanto ao ponto, pois as mesmas foram adequadamente analisadas.

3. A jurisprudência deste STJ é rigorosamente torrencial e uniforme quanto aos limites da atuação do Poder Judiciário no controle do processo administrativo, o qual restringe-se à verificação de vícios capazes de ensejar a sua nulidade, sendo-lhe defeso incursionar no mérito administrativo, **salvo patente infração a garantias processuais ou princípios da ordem jurídica, como a razoabilidade ou a proporcionalidade**. Precedente: AgRg no RMS 40.969/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, 2T, julgado em 02.06.2015, DJe 30.06.2015.

4. Recurso Ordinário desprovido. (RMS n. 33.678/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe de 9/10/2015.)

Essa também é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DA PENA APLICADA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ILIQUIDEZ DOS FATOS. INVIABILIDADE DA DISCUSSÃO EM SEDE MANDAMENTAL. DENEGAÇÃO DA ORDEM E DESPROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Compete ao Supremo Tribunal Federal, em sede mandamental, apreciar, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, a regularidade de processos administrativos disciplinares, sem, contudo, avaliar o contexto probatório coligido no procedimento.

2. **A violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da sanção administrativa deve ser demonstrada *primo ictu oculi***, de sorte que a ausência de violação flagrante aos referidos mandamentos impede o controle desta Corte, mormente porque, *in casu*, as condutas foram reconhecidas pelo próprio servidor público nos autos do devido Processo Administrativo Disciplinar.

3. O mandado de segurança não comporta o reexame do conteúdo fático-probatório analisado pela Comissão Processante do PAD, e confirmada pelo ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, que resultou na pena de demissão ao agravante.

4. In casu, conforme evidenciado no acórdão recorrido, verifica-se que: (i) o ato impugnado está fundamentado em múltiplos e concatenados elementos de prova; (ii) os argumentos e provas produzidos pela defesa do impetrante foram devidamente considerados, a denotar a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa, e (iii) formada convicção, a partir do conjunto probatório examinado, o Ministro de Estado considerou adequada a aplicação da sanção de demissão, considerada a particular gravidade da falta funcional apurada. 5. Agravo interno DESPROVIDO. (RMS 34.004 ED-AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira

Turma, julgado em 17-11-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-283 DIVULG 0712-2017 PUBLIC 11-12-2017)

No caso, a desproporcionalidade da sanção aplicada é manifesta, o que autoriza o conhecimento da insurgência recursal.

Ante o exposto, **dou provimento ao Recurso Especial, para restabelecer de imediato os efeitos da sentença que julgou procedente a Ação e deferiu a Tutela de Urgência.**

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 14 de dezembro de 2023.

Ministro Herman Benjamin
Relator