



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.138 - DF (2014/0175974-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
IMPETRANTE : ALEXANDRE MARCONDES ALVES CORDEIRO  
ADVOGADO : RACKEL LUCENA BRANCO DE MEDEIROS E OUTRO(S)  
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA  
INTERES. : UNIÃO

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AGENTE ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. PAD. SERVIDOR PÚBLICO ACUSADO DE ADVOCACIA ADMINISTRATIVA, POR ALEGADO FAVORECIMENTO NO PROCESSO DE NATURALIZAÇÃO DE UM ESTRANGEIRO. PENA DE DEMISSÃO APLICADA PELA AUTORIDADE COATORA, APESAR DE AS INSTÂNCIAS SANCIONADORAS HAVEREM SE PRONUNCIADO PELA SUA ABSOLVIÇÃO. SERVIDOR QUE DETINHA CONCEITO FUNCIONAL IRREPREENSÍVEL. CONFIGURADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. RELATÓRIO POLICIAL QUE NÃO INDICIA O IMPETRANTE. SEGURANÇA CONCEDIDA, PARA ANULAR A PENA DE DEMISSÃO, DETERMINANDO A IMEDIATA REINTEGRAÇÃO DO SERVIDOR, COM O RESSARCIMENTO DE TODOS OS SEUS DIREITOS, SEM QUALQUER IMPEDIMENTO DA APLICAÇÃO DE OUTRA SANÇÃO, CASO NÃO TENHA TRANSCORRIDO O PRAZO PRESCRICIONAL E DESDE QUE SEJA OUTRA PENA DIVERSA DE DEMISSÃO.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou seu posicionamento no sentido de ser cabível a impetração de Mandado de Segurança contra ato administrativo que impôs sanção disciplinar de demissão ao Servidor, porquanto os atos administrativos comportam controle jurisdicional amplo, conferindo garantia a todos os Servidores contra eventual arbítrio, não se limitando, portanto, somente aos aspectos legais e formais, como algumas correntes doutrinárias ainda defendem.

2. Deve o Poder Judiciário examinar a razoabilidade e a proporcionalidade do ato, bem como a observância dos princípios da dignidade da pessoa humana, culpabilidade e da individualização da sanção; por força destes princípios, aplicáveis ao regime jurídico disciplinar, não há juízo de discricionariedade no ato administrativo que impõe sanção a Servidor Público em razão de infração disciplinar.

3. O Poder Judiciário pode e deve sindicá-lo amplamente, em Mandado de Segurança, o ato administrativo que aplica a sanção de demissão a Servidor Público, para (i) verificar a efetiva ocorrência dos ilícitos imputados ao Servidor; (ii) apurar as suas consequências lesivas à Administração, caso se comprove a sua prática; e (iii) mensurar a adequação da reprimenda à gravidade da infração disciplinar, de modo que a sanção não fique aquém do recomendável pela gravidade do ato e nem vá além do necessário ou razoável para reprimir o comportamento do agente.

4. O impetrante sofreu a pena de demissão imposta pela Portaria



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1.085, expedida pelo Ministro da Justiça em 20.06.2014, por pretensão patrocínio dos interesses do libanês IMAD MOHAMMED ALAWIE, tendo em vista alegado auxílio ao estrangeiro, quando da realização da prova de leitura e escrita do idioma português, aplicada para o processo de sua naturalização; tal conduta ensejaria nas infrações previstas no art. 132, inciso IV da Lei 8.112/90 (improbidade administrativa), bem como no incisos XVI e XLVIII do art. 43 da Lei 4.878/65.

5. Malgrado as condutas descritas possam merecer reprimendas, pois ferem, em tese, princípios da Administração Pública, comprometendo a prestação do serviço público e a imagem das instituições públicas perante a sociedade, verifica-se, todavia, não serem graves o bastante para ensejar a pena de demissão, sob pena de ofensa aos princípios desproporcionalidade e da razoabilidade.

6. Neste caso, encerrado o inquérito, a Autoridade Policial indiciou, tão somente, o outro agente, cuja Ação Penal ainda tramita na 4a. Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (fls. 245); na esfera penal, não se logrou êxito na comprovação quanto à participação do impetrante nos atos que caracterizaram as transgressões disciplinares imputadas ao seu colega, FERNANDO BENTES COIMBRA (fls. 255), sendo este o motivo pelo qual a Corregedoria-Geral da Polícia Federal também opinou pela absolvição do requerente (fls. 241/255).

7. Do mesmo modo, a Comissão de Inquérito concluiu no PAD, no Relatório Final (fls. 100), pela absolvição do impetrante por falta de prova de autoria quanto aos fatos apurados, o que foi mantido pela Superintendência Regional de Polícia Federal no Amazonas (fls. 220) e pela Corregedoria-Geral do Departamento de Polícia Federal (fls.241).

8. É inadequada a penalidade aplicada, mormente pela discrepância entre a sugestão da Comissão e das demais instâncias administrativas pela absolvição, seguindo, ademais, pelo desfecho criminal dos fatos apurados; além do que, não há, nos antecedentes funcionais do impetrante, qualquer registro de penalidades (fls. 226).

9. A autoridade coatora, ancorada em parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça (fls. 256), sem suscitar fato novo, exacerbou, ao aplicar a penalidade demissória.

10. Neste contexto, revela-se efetivamente desproporcional e desarrazoada a pena de demissão impingida ao impetrante pela Autoridade Impetrada.

11. Segurança concedida, para para anular a Portaria 1.085 de 20/06/2014, determinando a imediata reintegração do Servidor, com o devido ressarcimento de todos os seus direitos, sem qualquer impedimento da aplicação de outra sanção, caso não tenha transcorrido o prazo prescricional e desde que seja outra pena diversa de demissão.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por maioria, vencida a Sra. Ministra Assusete Magalhães, e os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Herman Benjamin, conceder a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Benedito Gonçalves, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) e Humberto Martins (voto-desempate) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Sustentou, oralmente, o Dr. RICARDO DANTAS ESCOBAR, pelo impetrante.

Brasília/DF, 27 de maio de 2015 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
MINISTRO RELATOR



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.138 - DF (2014/0175974-3)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
IMPETRANTE : ALEXANDRE MARCONDES ALVES CORDEIRO  
ADVOGADO : RACKEL LUCENA BRANCO DE MEDEIROS E OUTRO(S)  
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA  
INTERES. : UNIÃO

### RELATÓRIO

1. Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por ALEXANDRE MARCONDES ALVES CORDEIRO, contra decisão do Excelentíssimo Senhor MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA, consubstanciada na Portaria 1.085/2014, de 20/06/2014 que impôs a pena de demissão ao Impetrante, em razão de conduta irregular prevista nos arts. 43, XVI e XLVIII da Lei 4.878/65 e 132, IV da Lei 8.112/90.

2. O impetrante aponta a violação de seu direito líquido e certo, sustentando manifesta ilegalidade da pena de demissão, eis que afronta ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Sustenta que o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* incidem na verossimilhança das alegações apostas, e na absoluta desproporção da pena aplicada.

3. Assevera que teve instaurado contra si Procedimento Administrativo Disciplinar, com fim de apurar possível prática de advocacia administrativa pelo impetrante e outro Agente da Polícia Federal, sob alegação de terem, supostamente, auxiliado e defendido interesse particular de estrangeiro quando ao seu processo de naturalização que tramitou na Superintendência da Polícia Federal no Amazonas.

4. Ato contínuo, a Comissão Disciplinar, em seu relatório final, inocentou o impetrante quanto às imputações que lhe foram feitas, reconhecendo a ausência de dolo ou má-fé na conduta descrita. Tal relatório, mantendo a absolvição, foi aprovado pela autoridade instauradora e pela Superintendência do Departamento de Polícia Federal no Amazonas.

5. Frisa, ainda, que nos autos do Inquérito Policial aberto sobre os



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

mesmos fatos, a Autoridade Policial concluiu pela sua não indicição, pela negativa de autoria, não tendo lhe sido proposta a correspondente Ação Penal.

6. Na obstante, a autoridade coatora dissentiu da conclusão da Autoridade Policial e das demais instâncias correicionais que se manifestaram no processo, exarando a Portaria 1.085/2014 de 20/06/2014, demitindo o impetrante do seu cargo.

7. Requer, ao final, que seja declarada a nulidade do ato de demissão, determinando-se a reintegração do Impetrante ao cargo.

8. O pedido liminar foi indeferido (fls. 328/330).

9. O douto Ministro de Estado do Estado da Justiça prestou as informações de estilo às fls. 340/439, defendendo a validade do ato impugnado, asseverando que, *estando o Impetrante incurso nos preceitos constantes dos incisos XVI (pleitear, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de percepção de vencimentos, vantagens ou proventos de parentes até segundo grau civil) e XLVIII (prevalecer-se, abusivamente, da condição de funcionário policial) do artigo 43 da Lei 4.878, de 1965, e do inciso IV (improbidade administrativa) do artigo 132, da Lei 8.112/90, é de se consignar que a imposição da pena de demissão em processos desta ordem escapa a qualquer conceito de teor discricionário, revelando estrita observância do princípio da legalidade, in casu, importando na aplicação do 137, parágrafo único, da Lei 8.112/90 (fls. 373).*

10. O douto Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República DILTON CARLOS EDUARDO FRANÇA, manifestou-se pela concessão da segurança, sob a seguinte ementa:

**MANDADO DE SEGURANÇA SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL.**



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

*DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.*

11. É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.138 - DF (2014/0175974-3)  
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
IMPETRANTE : ALEXANDRE MARCONDES ALVES CORDEIRO  
ADVOGADO : RACKEL LUCENA BRANCO DE MEDEIROS E OUTRO(S)  
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA  
INTERES. : UNIÃO

### VOTO

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AGENTE ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. PAD. SERVIDOR PÚBLICO ACUSADO DE ADVOCACIA ADMINISTRATIVA, POR ALEGADO FAVORECIMENTO NO PROCESSO DE NATURALIZAÇÃO DE UM ESTRANGEIRO. PENA DE DEMISSÃO APLICADA PELA AUTORIDADE COATORA, APESAR DE AS INSTÂNCIAS SANCIONADORAS HAVEREM SE PRONUNCIADO PELA SUA ABSOLVIÇÃO. SERVIDOR QUE DETINHA CONCEITO FUNCIONAL IRREPREENSÍVEL. CONFIGURADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. RELATÓRIO POLICIAL QUE NÃO INDICIA O IMPETRANTE. SEGURANÇA CONCEDIDA, PARA ANULAR A PENA DE DEMISSÃO, DETERMINANDO A IMEDIATA REINTEGRAÇÃO DO SERVIDOR, COM O RESSARCIMENTO DE TODOS OS SEUS DIREITOS, SEM QUALQUER IMPEDIMENTO DA APLICAÇÃO DE OUTRA SANÇÃO, CASO NÃO TENHA TRANSCORRIDO O PRAZO PRESCRICIONAL E DESDE QUE SEJA OUTRA PENA DIVERSA DE DEMISSÃO.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou seu posicionamento no sentido de ser cabível a impetração de Mandado de Segurança contra ato administrativo que impõe sanção disciplinar de demissão ao Servidor, porquanto os atos administrativos comportam controle jurisdicional amplo, conferindo garantia a todos os Servidores contra eventual arbítrio, não se limitando, portanto, somente aos aspectos legais e formais, como algumas correntes doutrinárias ainda defendem.

2. Deve o Poder Judiciário examinar a razoabilidade e a proporcionalidade do ato, bem como a observância dos princípios da dignidade da pessoa humana, culpabilidade e da individualização da sanção; por força destes princípios, aplicáveis ao regime jurídico disciplinar, não há juízo de discricionariedade no ato administrativo que impõe sanção a Servidor Público em razão de infração disciplinar.

3. O Poder Judiciário pode e deve sindicá-lo amplamente, em



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*Mandado de Segurança, o ato administrativo que aplica a sanção de demissão a Servidor Público, para (i) verificar a efetiva ocorrência dos ilícitos imputados ao Servidor; (ii) apurar as suas consequências lesivas à Administração, caso se comprove a sua prática; e (iii) mensurar a adequação da reprimenda à gravidade da infração disciplinar, de modo que a sanção não fique aquém do recomendável pela gravidade do ato e nem vá além do necessário ou razoável para reprimir o comportamento do agente.*

4. O impetrante sofreu a pena de demissão imposta pela Portaria 1.085, expedida pelo Ministro da Justiça em 20.06.2014, por pretenso patrocínio dos interesses do libanês IMAD MOHAMMED ALAWIE, tendo em vista alegado auxílio ao estrangeiro, quando da realização da prova de leitura e escrita do idioma português, aplicada para o processo de sua naturalização; tal conduta ensejaria nas infrações previstas no art. 132, inciso IV da Lei 8.112/90 (improbidade administrativa), bem como no incisos XVI e XLVIII do art. 43 da Lei 4.878/65.

5. Malgrado as condutas descritas possam merecer reprimendas, pois ferem, em tese, princípios da Administração Pública, comprometendo a prestação do serviço público e a imagem das instituições públicas perante a sociedade, verifica-se, todavia, não serem graves o bastante para ensejar a pena de demissão, sob pena de ofensa aos princípios desproporcionalidade e da razoabilidade.

6. Neste caso, encerrado o inquérito, a Autoridade Policial indiciou, tão somente, o outro agente, cuja Ação Penal ainda tramita na 4a. Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (fls. 245); *na esfera penal, não se logrou êxito na comprovação quanto à participação do impetrante nos atos que caracterizaram as transgressões disciplinares imputadas ao seu colega, FERNANDO BENTES COIMBRA (fls. 255), sendo este o motivo pelo qual a Corregedoria-Geral da Polícia Federal também opinou pela absolvição do requerente (fls. 241/255).*

7. *Do mesmo modo, a Comissão de Inquérito concluiu no PAD, no Relatório Final (fls. 100), pela absolvição do impetrante por falta de prova de autoria quanto aos fatos apurados, o que foi mantido pela Superintendência Regional de Polícia Federal no Amazonas (fls. 220) e pela Corregedoria-Geral do Departamento de Polícia Federal (fls.241).*

8. É inadequada a penalidade aplicada, mormente pela discrepância entre a sugestão da Comissão e das demais instâncias administrativas pela absolvição, seguindo, ademais, pelo desfecho criminal dos fatos apurados; além do que, não há, nos antecedentes funcionais do



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*impetrante, qualquer registro de penalidades (fls. 226).*

9. *A autoridade coatora, ancorada em parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça (fls. 256), sem suscitar fato novo, exacerbou, ao aplicar a penalidade demissória.*

10. *Neste contexto, revela-se efetivamente desproporcional e desarrazoada a pena de demissão impingida ao impetrante pela Autoridade Impetrada.*

11. *Segurança concedida, para para anular a Portaria 1.085 de 20/06/2014, determinando a imediata reintegração do Servidor, com o devido ressarcimento de todos os seus direitos, sem qualquer impedimento da aplicação de outra sanção, caso não tenha transcorrido o prazo prescricional e desde que seja outra pena diversa de demissão.*

1. Destaque-se, inicialmente, breve digressão quanto ao cabimento do Mandado de Segurança na hipótese vertente; este Superior Tribunal de Justiça firmou seu posicionamento no sentido de ser cabível a impetração de Mandado de Segurança contra ato administrativo que impôs sanção disciplinar de demissão ao Servidor, porquanto os atos administrativos comportam controle jurisdicional amplo, conferindo garantia a todos os Servidores contra eventual arbítrio, não se limitando, portanto, somente aos aspectos legais e formais, como algumas correntes doutrinárias ainda defendem.

2. Nesses casos, deve o Poder Judiciário examinar a *razoabilidade* e a *proporcionalidade* do ato, bem como a observância dos princípios da dignidade da pessoa humana, culpabilidade e da individualização da sanção; por força destes princípios, aplicáveis ao regime jurídico disciplinar, não há juízo de discricionariedade no ato administrativo que impõe sanção a Servidor Público em razão de infração disciplinar.

3. O Poder Judiciário pode (e deve) sindicá-lo amplamente, em Mandado de Segurança, o ato administrativo que aplica a sanção de demissão a Servidor Público, para (i) verificar a ocorrência dos ilícitos imputados ao Servidor; (ii)



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apurar as suas consequências lesivas à Administração, caso se comprove a sua prática; e (iii) mensurar a adequação da reprimenda à gravidade da infração disciplinar, de modo que a sanção não fique aquém do recomendável pela gravidade do ato e nem vá além do necessário ou razoável para reprimir o comportamento do agente.

4. Ademais, ainda que se adote (o que não é o caso) a orientação mais rígida, a qual defende que o mérito do ato administrativo pertence unicamente à autoridade administrativa competente, sendo vedado ao Poder Judiciário, em Mandado de Segurança, rever o juízo administrativo, por certo, não se pode admitir empecilho à atividade jurisdicional no que concerne à análise da simetria entre a infração praticada e a penalidade imposta ao Servidor, uma vez que a imposição de sanções - tanto na esfera administrativa quanto na penal - deve-se fiar rigorosamente aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e individualização das penas, como dito.

5. Nesse sentido, a ementa de precedentes que se adaptam a essa orientação:

*MANDADO DE SEGURANÇA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. PRELIMINARES AFASTADAS. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DESCRIÇÃO DOS FATOS A SEREM INVESTIGADOS NA PORTARIA INAUGURAL. DESNECESSIDADE. DETALHAMENTO REALIZADO NA INDICIAÇÃO. INTERVENÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. ATUAÇÃO JUNTO AO PODER JUDICIÁRIO PARA SOLICITAR AS PROVAS PRODUZIDAS NA AÇÃO PENAL. POSSIBILIDADE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE OITIVA DE TESTEMUNHAS. AUSÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. EXCESSO DE PRAZO NA CONCLUSÃO DO PAD. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE RESPEITADO. PROVA EMPRESTADA. ADMISSIBILIDADE. DECISÃO TOMADA EXCLUSIVAMENTE COM BASE NAS INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS. INOCORRÊNCIA. INTIMAÇÃO DO ADVOGADO DOS ATOS PRATICADOS. VERIFICAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JULGAMENTO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.*

1. *Restringindo pretensão do impetrante ao procedimento adotado no processo administrativo disciplinar, cujo teor foi encartado aos autos, não há se falar em inadequação da via eleita pela necessidade de*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*dilação probatória.*

2. É reconhecida a possibilidade jurídica do pedido do mandado de segurança impetrado contra ato de demissão de servidor público, pois o ato administrativo que impõe a sanção disciplinar está vinculado aos princípios da proporcionalidade, dignidade da pessoa humana e culpabilidade. Assim, o controle jurisdicional é amplo e não se limita somente aos aspectos formais do procedimento.

[....].

11. Além da conhecida independência das esferas administrativa, cível e penal, o atual entendimento jurisprudencial é de que a aplicação da pena de demissão em casos de improbidade administrativa não é exclusividade do Judiciário.

12. Mandado de segurança a que se denega a ordem." (MS 14.504/DF, Rel. Min. JORGE MUSSI, DJe 20.08.2013.)

✧ ✧ ✧

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULIDADES. NÃO CARACTERIZADAS. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. ART. 18 DA LEI 10.683/03 C.C. O ART. 40. DO DECRETO 5.480/05. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. COMPETENTE PARA INSTAURAR OU AVOCAR PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES E APLICAR SANÇÕES DE DEMISSÃO DE CARGO PÚBLICO E DESTITUIÇÃO DE CARGO COMMISSIONADO. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI EM TESE. VEDAÇÃO. SÚMULA 266 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DEMISSÃO DECORRENTE DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO EXPRESSAMENTE TIPIFICADO NA LEI 8.492/1992. PROCESSO JUDICIAL PRÉVIO PARA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO. DESNECESSIDADE. PREPONDERÂNCIA DA LEI 8.112/90. SUPOSTA NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO IMPETRANTE. PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. DANO AO ERÁRIO. DESONESTIDADE, DESLEALDADE E MÁ-FÉ DO AGENTE. INEXISTENTES. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CARACTERIZADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

1. No caso de demissão imposta a servidor público submetido a processo administrativo disciplinar, não há falar em juízo de conveniência



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*e oportunidade da Administração, visando restringir a atuação do Poder Judiciário à análise dos aspectos formais do processo disciplinar. Nessas circunstâncias, o controle jurisdicional é amplo, no sentido de verificar se há motivação para o ato demissório, pois trata-se de providência necessária à correta observância dos aludidos postulados.*

*[.....].*

4. *O fato de o ato demissório não defluir de condenação do servidor, exarada essa no bojo de processo judicial, não implica ofensa aos ditames da Lei 8.492/92, nos casos em que a citada sanção disciplinar é aplicada como punição a ato que pode ser classificado como de improbidade administrativa, mas não está expressamente tipificado no citado diploma legal, devendo, nesses casos, preponderar a regra prevista na Lei 8.112/90.*

5. *Eventual nulidade processual exige a respectiva comprovação do prejuízo à defesa, o que não ocorreu no presente caso. Assim, aplicável à espécie o princípio do pas de nullité sans grief.*

6. *A improbidade administrativa é imputação que deve ter como escopo a punição do agente público desonesto e desleal, cuja conduta esteja inquinada pela deslealdade, desonestidade, má-fé e desrespeito aos princípios da administração pública, tendo como objetivo manifesto a obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem em flagrante prejuízo ao erário.*

7. *Não há prova cabal de: (i) má-fé, deslealdade ou desonestidade; (ii) dano ao erário, porque os serviços contratados e pagos foram efetivamente realizados, sem arguição quanto a superfaturamento; (iii) corrupção; ou (iv) que tenha decorrido benefício ilícito para o Impetrante ou em favor de terceiros.*

8. *Segurança concedida. Prejudicado o agravo regimental interposto contra a decisão que negou a liminar." (MS 13.520/DF, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJe 02.09.2013.)*

6. Na hipótese sob exame verifica-se, da leitura dos autos que o impetrante sofreu a pena de demissão imposta pela Portaria 1.085, expedida pelo Ministro da Justiça em 20.06.2014, por pretenso patrocínio dos interesses do estrangeiro IMAD MOHAMMED ALAWIE, tendo em vista alegada prestação de auxílio ao estrangeiro, quando da realização da prova de leitura e escrita do idioma português,



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aplicada para o processo de sua naturalização; tal conduta ensejaria as infrações previstas no art. 132, inciso IV da Lei 8.112/90 (improbidade administrativa), bem como nos incisos XVI e XLVIII do art. 43 da Lei 4.878/65, que dispõem da seguinte forma:

*XVI - são infrações disciplinares de Servidor Público Federal pleitear, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de percepção de vencimentos, vantagens e proventos de parentes até segundo grau civil; e*

*XLVIII - prevalecer-se, abusivamente, da condição de funcionário policial.*

7. Na ocasião, o impetrante respondeu a Procedimento Administrativo Disciplinar, em razão de atos e fatos apurados no Inquérito Policial 760/2011, denominado *Operação Udyat* que, a despeito de ter sido deflagrada para apurar falsidade ideológica, uso de documentos falsos e formação de quadrilha, detectou possível prática de advocacia administrativa por parte do impetrante e de outro agente da Polícia Federal.

8. Malgrado deva-se reconhecer que as condutas descritas merecem reprimendas, pois ferem princípios da Administração Pública, comprometendo a prestação do serviço público e a imagem das instituições públicas perante a sociedade, verifica-se, todavia, serem insuficientes para ensejar a pena de demissão, sob pena de ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

9. Isso porque, encerrado o inquérito, a Autoridade Policial indiciou, tão somente, o outro agente, cuja Ação Penal ainda tramita na 4a. Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas; vale dizer que, na esfera penal, não se logrou êxito na comprovação quanto à sua participação nos atos que caracterizaram as transgressões disciplinares imputadas ao seu colega, FERNANDO BENTES COIMBRA (fls. 255), sendo este o motivo pelo qual a Corregedoria-Geral da Polícia Federal também opinou pela absolvição do impetrante.

10. Do mesmo modo, a Comissão de Inquérito concluiu no PAD, no Relatório Final (fls. 100), pela absolvição do impetrante por falta de prova de autoria



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

quanto aos fatos apurados, o que foi mantido pela Superintendência Regional de Polícia Federal no Amazonas (fls. 220) e pela Corregedoria-Geral do Departamento de Polícia Federal (fls. 226).

11. Daí porque se entender pela inadequação da penalidade aplicada, mormente pela discrepância entre a sugestão da Comissão e das demais instâncias pela absolvição, seguindo, ademais, pelo desfecho criminal dos fatos apurados; além do que, não há, em seus antecedentes funcionais, qualquer registro de penalidades.

12. A autoridade coatora, ancorada em parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça (fls. 256), sem suscitar fato novo, exacerbou ao aplicar a penalidade demissória.

13. Como se sabe, o poder disciplinar da Administração é representado pela faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores, controlando suas condutas internas. Por outro lado, a punição administrativa há de se nortear segundo os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não se ajustando à espécie dos autos, a pena de demissão.

14. Nesse sentido, é firme o posicionamento desta Corte de que embora as sanções administrativas disciplinares aplicáveis ao Servidor Público sejam legalmente fixadas em razão da própria infração - e não entre um mínimo e máximo de pena, como ocorre na seara criminal – não está a Administração isenta da demonstração da proporcionalidade da medida (adequação entre a infração e a sanção), eis que deverá observar os parâmetros do art. 128 da Lei 8.112/90 (natureza e gravidade da infração, danos dela decorrentes e suportados pelo Serviço Público, circunstâncias agravantes e atenuantes e ainda os antecedentes funcionais).

15. A propósito, os seguintes julgados:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. POLICIAL MILITAR. ABSOLVIÇÃO POR AUSÊNCIA DO ILÍCITO PENAL E AUSÊNCIA DE PROVA DA AUTORIA. IRREGULARIDADE DE PROCEDIMENTO. PENA DE DEMISSÃO. DESPROPORCIONALIDADE DA*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SANÇÃO APLICADA. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA PROVIDO. DECISÃO MONOCRÁTICA FUNDAMENTADA EM JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. Em se tratando de imposição penalidade de demissão, a Administração deve observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade entre ato e sanção, o que não ocorreu no presente caso. Precedentes do STJ.

2. Muito embora tenha havido impropriedade na conduta adotada pelo agravado, verifica-se que a pena de demissão, imposta pelo Subcomandante-Geral da PM do Estado do Amazonas, contraria os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, tendo em vista não haver, nos autos, qualquer prova de que tenha ocorrido fato típico ou antijurídico, que ensejasse sanção de tamanha gravidade.

3. "O controle pelo Poder Judiciário de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade não viola o princípio da separação dos poderes, podendo-se aferir a razoabilidade e a proporcionalidade da sanção aplicável à conduta do servidor" (RE 634900 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 02/04/2013).

4. A decisão monocrática ora agravada baseou-se em jurisprudência do STJ, razão pela qual não merece reforma.

5. Agravo regimental não provido (AgRg no RMS 33.754/AM, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 24.11.2014).

✧ ✧ ✧

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. IRREGULARIDADES FORMAIS. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. OCORRÊNCIA. RECURSO PROVIDO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. A regra de impedimento do magistrado somente se aplica nos casos em que o julgador tenha participado em outro grau de jurisdição em um mesmo processo judicial, conforme dispõe o art. 134, III, do CPC, e não quando a sua participação anterior tenha ocorrido na esfera administrativa, mormente quando essa participação tenha sido sem voto.

2. Não se declara a nulidade de ato sem prejuízo. Aplicação do princípio do "pas de nullité sans grief".

3. A conduta imputada à servidora (uso de documento falso), em



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*tese, violaria o princípio da moralidade administrativa e, por conseguinte, autorizaria a punição de demissão. No entanto, a imposição da sanção máxima no serviço público fundamentada em prova isolada, qual seja, uma única declaração pessoal, sem testemunhas e sem nenhuma prova documental, mostra-se desarrazoada e vicia a própria motivação do ato administrativo, sendo, portanto, passível de anulação.*

*4. Recurso provido para anular a demissão da recorrente e determinar a sua reintegração ao cargo público (RMS 35.299/PE, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 13.5.2014).*



CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. OFICIAL DE JUSTIÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. FALTA AO DEVER FUNCIONAL. PRELIMINAR. DECADÊNCIA. INSUBSISTENTE. UTILIZAÇÃO DE PUNIÇÃO MUITO ANTIGA COMO AGRAVANTE. DESCABIDO. PRECEDENTE. ANULAÇÃO DA DEMISSÃO POR DESATENÇÃO À PROPORCIONALIDADE. DIREITO. APLICAÇÃO DE NOVA PENA. POSSIBILIDADE. LÍQUIDO E CERTO EXISTENTE.

*1. Cuida-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto contra acórdão que denegou a segurança, em pleito de anulação de penalidade de demissão aplicada a serventário da justiça estadual que se mostrou omisso em relação ao dever. Argumenta o recorrente que houve desproporção na aplicação da penalidade, porquanto considerado como agravante uma penalidade aplicada há mais de dez anos.*

*2. Não prospera a preliminar de decadência na impetração, já que o ato coator é o acórdão que julgou o recurso administrativo interposto pelo servidor. A decisão do colegiado foi publicada em 3.2.2010 (fl. 57, e-STJ), e o writ of mandamus foi impetrado em 31.5.2010 (fl. 01, e-STJ). Logo, dentro do prazo previsto no art. 23 da Lei n. 12.016/2009. Precedente: RMS 33.574/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 24.8.2011.*

*3. Há precedente da Sexta Turma aplicável ao caso concreto, pois não é possível considerar que um fato tão longo seja considerado como agravante, sob o risco de violar o ditame constitucional que veda a perpetuidade das penas; a se manter a decisão administrativa impugnada, ter-se-ia considerado que um servidor apenado poderia ser considerado reabilitado. Precedente: REsp 817.540/RS, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJe 19.10.2009.*

*4. A Quinta Turma acordou precedente do mesmo Tribunal, no qual manteve a penalidade de suspensão aplicada contra servidor, em caso*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*similar ao dos autos, o que demonstra a desproporção da demissão. Precedente: RMS 30.806/ES, Rel. Min. Felix Fischer, DJe 26.4.2010.*

*5. É possível anular judicialmente o ato demissional que ocorre em desatenção ao acervo probatório dos autos e com desatenção à proporcionalidade na sanção, sem prejudicar eventual aplicação de diversa penalidade administrativa. Precedente: MS 15.810/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 30.3.2012; o pedido da inicial versa sobre a anulação da punição, contudo demandando uma nova apreciação administrativa - com eventual pena - a ser aplicada pela autoridade.*

*Recurso ordinário provido (RMS 36.347/ES, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 6.3.2014).*



RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO APLICADA. TESE DE DESCABIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFASTADA. LEI DE IMPROBIDADE QUE NÃO SERVIU DE AMPARO À DEMISSÃO DO SERVIDOR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SANÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS DITAMES CONTIDOS NA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 04/90 - ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PENA DE DEMISSÃO. DESPROPORCIONALIDADE. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE NA VIA MANDAMENTAL. CONTROLE AMPLO DO ATO ADMINISTRATIVO PELO PODER JUDICIÁRIO. RECURSO ORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO.

*1. Nos termos da Súmula Vinculante n.º 05/STJ: "A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição".*

*2. A tese de nulidade do processo administrativo disciplinar em razão da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa é manifestamente infundada. Da simples leitura do acórdão recorrido, resta evidente que a referência feita à Lei n.º 8.429/92 não repercutiu no resultado do julgamento administrativo, pois objetivou apenas capitular os atos de improbidade, cuja prática, nos termos do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Mato Grosso (LCE n.º 04/90), é punível com a pena de demissão.*

*3. É cabível a impetração de mandado de segurança contra ato administrativo que impõe sanção disciplinar de demissão ao servidor, porquanto os atos administrativos comportam controle jurisdicional amplo.*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*Nesses casos, o controle não se limita aos aspectos legais e formais do procedimento. Deve o Poder Judiciário examinar a razoabilidade e a proporcionalidade do ato, bem como a observância dos princípios da dignidade da pessoa humana, culpabilidade e da individualização da sanção. Precedentes do STJ.*

*4. Na hipótese, constata-se que o Tribunal de origem se distanciou da orientação jurisprudencial deste Superior Tribunal, pois, a despeito de consignar ser possível a modificação da pena de demissão por outra mais branda, em face das peculiaridades do caso concreto - devolução dos valores e confissão espontânea do Recorrente -, assim não procedeu, por entender que a revisão pelo Judiciário do ato administrativo disciplinar está adstrita ao exame da legalidade do procedimento disciplinar, e do cabimento e da regularidade formal da penalidade, sendo inviável, portanto, a análise do mérito administrativo.*

*5. Outrossim, não estando o acórdão recorrido em sintonia com a jurisprudência desta Corte Superior de Justiça, é medida que se impõe a cassação do acórdão recorrido quanto a esse aspecto, devendo os autos serem devolvidos ao Tribunal de origem para que seja realizado o exame da proporcionalidade da aplicação da pena de demissão em face da conduta perpetrada pelo Impetrante, ora Recorrente.*

*6. Recurso ordinário em mandado de segurança parcialmente provido (RMS 17.735/MT, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJe 25.11.2013).*

16. Ademais, o STJ já assentou que a pena de demissão deve obter respaldo em *prova irretorquível*, para que não se comprometam a razoabilidade e a proporcionalidade da sanção administrativa. Nessa linha, os seguintes precedentes:

*MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. IRREGULARIDADES FORMAIS. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. OCORRÊNCIA. SEGURANÇA CONCEDIDA.*

*(...).*

*IV. A infração funcional consistente em recebimento de vantagem econômica indevida, e de resto todas as infrações que possam levar à penalidade de demissão, deve ser respaldada em prova convincente, sob pena de comprometimento da razoabilidade e proporcionalidade. Segurança concedida (MS 12.429/DF, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJU 29.6.2007).*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA



ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CORRUPÇÃO. DEMISSÃO. REEXAME DAS PROVAS. AUTORIDADE COMPETENTE. FORMALIDADES ESSENCIAIS. PROPORCIONALIDADE. NÃO FORMAÇÃO DE CONJUNTO PROBATÓRIO SUFICIENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. O Mandado de Segurança não será concedido quando se tratar de ato disciplinar não viciado por incompetência da autoridade ou inobservância de formalidade essencial. Entretanto, as provas essenciais à imposição da pena devem ser avaliadas em face do princípio da proporcionalidade, quando se elabora convicções de culpa e, por extensão, motivação da decisão administrativa.

2. A infração funcional consistente em recebimento de vantagem econômica indevida, e de resto todas as infrações que possam levar à penalidade de demissão deve ser respaldada em prova convincente, sob pena de comprometimento da razoabilidade e proporcionalidade (MS 12.429/DF, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJU 29.06.2007).

3. No caso, o acervo probatório não se mostra suficiente para comprovar, de maneira ampla e indubitável, a corrupção supostamente cometida pelo Policial Rodoviário Federal, pois a única prova da conduta do impetrante são os depoimentos, de mesmo conteúdo, prestados por cidadão estrangeiro e sua esposa, que descreveram o ato de corrupção sofrido, mas que sequer realizaram a identificação pessoal do impetrante.

4. Assim a proporcionalidade da pena aplicada restou comprometida, não vislumbrada no conjunto de provas colacionado aos autos.

5. Não obstante a independência das esferas penal e administrativa, ressalte-se que o Policial Rodoviário Federal foi absolvido do crime de corrupção passiva, por falta de provas, na Ação Penal Pública (Processo 2002.72.03.000867-3/SC), em primeiro grau. A sentença declarou que os referidos depoimentos não sustentam a ocorrência do fato delituoso (fls. 642 verso), elemento que reforça a falta de proporcionalidade na aplicação da pena administrativa.

6. Segurança concedida para anular a Portaria 1.379, de 07.08.2007, que demitiu o impetrante do cargo de Policial do Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça, promovendo-se sua reintegração ao cargo. Prejudicada a análise do Agravo Regimental (MS 13.091/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJU 7.3.2008).



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA



*IRREGULARIDADE DO PROCESSO DISCIPLINAR. MÉRITO ADMINISTRATIVO. OCORRÊNCIA DE ERRO INVENCÍVEL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO.*

1. *No que diz respeito ao controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que compete ao Poder Judiciário apreciar, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, a regularidade do procedimento sem, contudo, adentrar o mérito administrativo. Havendo, porém, erro invencível, justifica-se a intervenção do Judiciário.*

2. *[...].*

3. *Segurança concedida em parte para se anular a demissão do impetrante, determinando-se, em consequência, a sua reintegração no cargo (MS 10.906/DF, Rel. Min. NILSON NAVES, DJU 1.10.2008).*

17. Vale destacar que os danos materiais e morais derivados de uma punição injusta, ou desproporcional ao ato infracional cometido, são insuscetíveis de eliminação, por isso a imposição de sanção disciplinar está sujeita a garantias muito rigorosas, entre as quais avulta de importância a observância da regra do *in dubio pro reo*, expressão jurídica do princípio da presunção de inocência, intimamente ligado ao princípio da legalidade.

18. Não desconheço a orientação que apregoa não repercutir a sentença penal absolutória no Juízo Cível, mas essa compreensão – digo-o com todo o máximo respeito – despreza a realidade da vida, das relações humanas e do mundo, quando se reconhece que o fato que configura o ilícito penal é o mesmo que configura o ilícito administrativo, não havendo, ontologicamente, distinção entre um e outro; assim, se o fato é tido como inocorrente, no Juízo Criminal, não há esse mesmo fato de ser tido como existente no Juízo Cível.

19. É verdade que o ilícito penal é um *plus*, quanto ao administrativo, mas se aquele (penal) não ocorreu (negativa de autoria) ou não ficou provado, somente se pode sancionar o segundo se sobejar infração punível, como leciona a Súmula 18 do STF, a qual aduz que *pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público; neste caso porém, tal não se dá (não há resíduo punível).*

20. Refoge ao senso comum que se tenha o mesmo fato por não provado no crime e por provado na esfera administrativa punitiva, como se esta pudesse se satisfazer com prova incompleta, deficiente ou inconclusiva; a apregoada independência entre as instâncias administrativa e penal, não exclui o imperioso equilíbrio entre elas, capaz de impingir coerência às decisões sancionatórias emanadas do Poder Público, sejam proferidas pelo Executivo ou pelo Judiciário. Em outras palavras, ultraja a lógica a assertiva de que uma mesma situação empírica possa ser considerada existente para fins de aplicação de sanção administrativa, e inexistente para fins de condenação penal, com base nos mesmos indícios e provas.

21. A independência entre as instâncias permite que haja condenação na instância administrativa e absolvição na penal, mas desde que, não obstante a comprovação dos fatos, a conduta se amolde apenas a um ilícito administrativo, não se subsumindo, porém, a nenhum crime. Por outro lado, fuge ao razoável aceitar que as mesmas provas apresentadas para comprovar uma conduta sejam insuficientes e suficientes ao mesmo tempo.

22. Destarte, a par da comprovação dos fatos imputados ao impetrante, não há como afirmar ter havido objetivo manifesto de obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem em flagrante prejuízo ao Erário.

23. Nesse aspecto, o fato de ter facilitado e, também, pedido preferência ao andamento no processo de naturalização do estrangeiro IMAD MOHAMMED ALAWIE, por si só é não é suficiente para configurar improbidade administrativa.

24. Ante o exposto, acolhendo o Parecer Ministerial, concede-se a ordem para anular a Portaria 1.085 expedida em 20/06/2014, pelo Ministro da Justiça, determinando-se a imediata reintegração do Servidor, bem como o pagamento imediato das parcelas vencimentais devidas, desde a publicação da Portaria de demissão até a data do seu efetivo retorno ao cargo público, sem qualquer impedimento da aplicação



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

de outra sanção, caso não tenha transcorrido o prazo prescricional e desde que seja outra pena diversa de demissão.

25. É o voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0175974-3      PROCESSO ELETRÔNICO      MS      21.138 / DF

PAUTA: 22/04/2015

JULGADO: 27/05/2015

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

#### **AUTUAÇÃO**

IMPETRANTE : ALEXANDRE MARCONDES ALVES CORDEIRO  
ADVOGADO : RACKEL LUCENA BRANCO DE MEDEIROS E OUTRO(S)  
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA  
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

#### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

Sustentou, oralmente, o Dr. **RICARDO DANTAS ESCOBAR**, pelo impetrante.

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por maioria, vencida a Sra. Ministra Assusete Magalhães, e os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Herman Benjamin, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Benedito Gonçalves, Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF 4ª Região) e Humberto Martins (voto-desempate) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.138 - DF (2014/0175974-3)**

### VOTO

**O SR. MINISTRO OG FERNANDES:** Sr. Presidente, o que diz o Ministro Relator é que está desproporcional a sanção aplicada pelo Exmo. Ministro da Justiça em face do caso concreto. Esta é a conclusão, resumidamente, de que a admissão não seria proporcional.

Eu me fiz as perguntas a respeito dos subprincípios da proporcionalidade no caso. Consta ter o agente solicitado o pedido, instado a uma colega servidora para agilização de um determinado procedimento da Polícia Federal. Pouco importa o que fosse. Seja o que for.

Pergunto-me, essa demissão em face do caso concreto era necessária? Penso que não era. Essa demissão para o caso concreto era adequada? A forma de se resolver esse tema seria apenas essa? Também, me respondo negativamente. Um outro subprincípio é a própria proporcionalidade *stricto sensu* no balanço entre o fato que repito e o que Ministro Napoleão Nunes Maia Filho já disse; não houve ação penal; procedimento administrativo em relação a ele nada concluiu de grave. Era proporcional? Também entendo que não.

Sob a ótica do voto apresentado pelo Ministro Napoleão Maia Filho, não vejo juridicamente como contestá-lo, e, porque não o contesto, acompanho o Ministro Relator.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.138 - DF (2014/0175974-3)**

### VOTO

**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES:** Sr. Presidente, colho, do voto do Relator, a folha 16, a afirmação seguinte:

"Na ocasião o impetrante respondeu a Procedimento Administrativo Disciplinar, em razão de atos e fatos apurados no Inquérito Policial 760/2011, denominado Operação Udyat que, a respeito de ter sido deflagrada para apurar falsidade ideológica, uso de documentos falsos e formação de quadrilha, detectou possível prática de advocacia administrativa por parte do impetrante e de outro agente da Polícia Federal."

A advocacia administrativa está prevista no art. 117, inciso XI, da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, como proibição ao servidor. E, por outro lado, o art. 132 da mesma Lei prevê, para as transgressões aos incisos IX a XVI do seu art. 117, a pena de demissão. Em caso de advocacia administrativa, a única sanção, aplicável ao servidor, é a de demissão, na forma do art. 132, inciso XIII, da Lei 8.112/90.

Diante disso, não vejo como se invocar o princípio da desproporcionalidade ou da razoabilidade na aplicação da pena, nessa hipótese, em que a Lei prevê apenas uma sanção para o ato praticado pelo servidor.

Pelo que pude entender, imputava-se, ao servidor, advocacia administrativa, improbidade administrativa e abuso da condição de policial federal. E, ao fim e ao cabo, pelo que se colhe do próprio voto do Relator, entendeu-se que subsistia a advocacia administrativa. Se a Lei prevê que, para essa hipótese fática, a única sanção é de demissão (art 117, XI, c/c art. 132, XIII, da Lei 8.112/90), não vejo como acompanhar o eminente Relator.

Acompanho a divergência antecipada do Ministro Herman Benjamin, pedindo a mais respeitosa vênua ao eminente Ministro Relator.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.138 - DF (2014/0175974-3)**

**RELATOR** : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**  
**IMPETRANTE** : **ALEXANDRE MARCONDES ALVES CORDEIRO**  
**ADVOGADO** : **RACKEL LUCENA BRANCO DE MEDEIROS E OUTRO(S)**  
**IMPETRADO** : **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**  
**INTERES.** : **UNIÃO**

### VOTO-VENCIDO

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN:** Sr. Presidente, já adiantei os pontos principais que me levam a, respeitosamente, divergir do e. Ministro Relator, mas gostaria de realçar aspecto que para mim é um dos mais importantes.

Temos, aqui, um estrangeiro que, sem conhecimento mínimo do vernáculo oral ou escrito, passou **com louvor** no teste de língua portuguesa. Por isso há o processo penal por fraude. Esse teste foi repetido, na frente dos investigados, com o estrangeiro. Colho dos autos:

O primeiro teste realizado pelo estrangeiro no bojo do procedimento de naturalização sobre o qual paira suspeita de cola foi acostado às fls 177 e 177, verso, trata-se de redação elaborada pelo alienígena.

Aliás, não gosto dessa expressão "alienígena".. Não há por que, mesmo depois do filme "E.T.", usarmos esse termo, que continua a carrear conteúdo depreciativo. Não custa lembrar que a lei refere-se, corretamente, a "estrangeiro".

Ainda segundo os autos:

Já o **segundo teste realizado na presença dos membros da Comissão, servidores acusados e advogados**, foi juntado às fls 178/179. Trata-se de um texto seguido de questionamentos objetivos a respeito do assunto versado. De posse dos testes, o Colegiado realizou um cotejo analítico do padrão de escrita de cada documento.

Sr. Presidente, quanto ao resultado diz o texto:

(...) o resultado da análise dos padrões chama atenção. Primeiramente, destaca-se o fato de que **o estrangeiro não respondeu de forma minimamente lógica qualquer indagação do segundo teste**. Tal fato aponta no sentido de que o mesmo **não possui condição mínima de leitura e entendimento da língua portuguesa**. Em alguns momentos os textos escritos por Imad Alawie é **praticamente ininteligível (sic)**. Não se pode perder de vista que as respostas às indicações eram meras cópias do texto apresentado



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para leitura (e nem isso ele conseguiu fazer).

Confira-se um quadro comparativo – este quadro é extraordinário, observe – de perguntas:

Cite quatro estados onde são falados idiomas de imigração? Resposta: "Falados idioma de imigração Polícia Federal".

Aproximadamente quantas línguas são faladas no Brasil? Resposta: "Faladas no Brasil, 'português e brasileiro' ".

Qual o objetivo da criação do conselho de línguas? Resposta: "Duzentas línguas".

Qual a importância da preservação das línguas autóctones e alóctones? (Isso tudo com base no texto em que ele leu). Resposta: "Importância, línguas português, organizarma".

Descreva suas atividades praticadas no Brasil nos anos de 2011 e 2012 para sustento pessoal e de sua família? Resposta: "Ano 2011, eu trabalho no Brasil. Eu custo cidade do "Brasileo". Tem família, três filha e esposa libanês".

Por quais motivos deseja se tornar um cidadão brasileiro? Resposta: "Eu tenho irmão, trabalha no Brasil. Ele 'falha para mim': trabalha no Brasil, bom é cidade, bom eu desige, vaim no Brasil trabalho de pase, eu custo. Costo Brasil".

Como é que uma pessoa como essa passa em tal teste? E o teste é repetido! Como passaria no teste se não tivesse esses relacionamentos lá dentro e que estão confirmados?

Então, com mais esse elemento, se eu tivesse alguma dúvida – e não tenho – sobre a seríssima imputação que é feita aqui, definitivamente haveria agora elementos de sobra para **rejeitar a existência de direito líquido e certo a ser tutelado nesta via.**

Assim, **ousou divergir do brilhantíssimo voto do Sr. Ministro Relator, Napoleão Nunes Maia Filho, denegando a ordem em Mandado de Segurança.**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.138 - DF (2014/0175974-3)**

**RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**  
**IMPETRANTE : ALEXANDRE MARCONDES ALVES CORDEIRO**  
**ADVOGADO : RACKEL LUCENA BRANCO DE MEDEIROS E OUTRO(S)**  
**IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**  
**INTERES. : UNIÃO**

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA. DEMISSÃO. CONCLUSÃO DE ABSOLVIÇÃO DA COMISSÃO PROCESSANTE E DA CORREGEDORIA. NÃO COMPROVAÇÃO DE AUTORIA DE TODOS OS DELÍTIOS EM PROCESSO PENAL E NO PROCESSO DISCIPLINAR. PARECER DA CONSULTORIA CONTRA AS PROVAS DOS AUTOS. SEGURANÇA CONCEDIDA.

### VOTO-DESEMPATE

**O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS:**

Vistos.

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por ALEXANDRE MARCONDES ALVES CORDEIRO contra ato coator, consubstanciado na Portaria 1.085-A/2014, que lhe aplicou a penalidade de demissão.

Nos debates, o Ministro Relator proferiu voto pela concessão da ordem, em razão da violação da proporcionalidade e da razoabilidade, para anular o ato administrativo que aplicou a pena de demissão, sem prejuízo de eventual nova punição de menor grau punitivo. O seu fundamento era de que as condutas comprovadas nos autos não configuravam o tipo punitivo ao qual se deveria aplicar a pena demissional.

No cerne, o Ministro Relator remete às conclusões da comissão do processo disciplinar que não conseguiram comprovar a autoria das condutas (fl. 192, e-STJ):

"(...)

2 - Os elementos indiciários não permitiram extrair, com a necessária certeza, se o servidor/acusado Alexandre Marcondes Alves Cordeiro teve efetiva participação/autoria na fraude, razão pela qual deve ser aplicado o princípio 'in dubio pro reo', não sendo imputada a prática de qualquer violação disciplinar. (...)"

A Corregedoria do Departamento de Polícia Federal acabou por concluir



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

no mesmo sentido (fl. 220, e-STJ; fl. 222, e-STJ). Contudo, a CONJUR do Ministério da Justiça mostrou divergência

O Ministro Herman Benjamin inaugurou a divergência e alegou que haveria proporção e razoabilidade, pois restaria comprovada a atuação do impetrante em condutas de fraude e de advocacia administrativa, como restou firmado no parecer da Consultoria Jurídica.

O ponto central da divergência diz respeito, portanto, à aplicação da penalidade demissional. A impetração diz respeito à interpretação feita pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça que, do entendimento de que não havia provas para condenar o impetrante, firmou que estas estariam contidas nos autos.

Eu me alinho ao ponto de vista do Relator e entendo que está clara a indicação de que o delito foi cometido. Todavia, não foi comprovada a autoria na extensão dada pelo parecer jurídico ao impetrante. Tanto houve um delito, que há unanimidade, tanto da comissão processante, quanto da corregedoria-geral e da consultoria jurídica, de que o outro servidor – APF BENTES – deveria ser penalizado com a demissão.

A questão central é a ausência de provas nos autos que indiquem a aplicação da penalidade demissional ao impetrante.

Reafirmo o voto que proferi de forma oral quando dos debates:

"(...)

*No entanto, chegou-se à conclusão, inclusive fazendo uma leitura dos votos dos Ministros Relator e, em seguida, Og Fernandes, com relação ao levantamento que S. Exa. fez no tocante à proporcionalidade e razoabilidade da pena de demissão. Chegou-se a uma conclusão, a qual também cheguei, a de que, diante da comprovação dos fatos que foram levados ou imputados ao impetrante deste mandamus, não há como afirmar ter havido objetivo manifesto de vantagem indevida para si ou para outro em flagrante prejuízo ao erário, como tão bem laborou e definiu, logo em seguida, o próprio Ministro Og Fernandes e outros que acompanharam o Sr. Ministro Relator.*

*O fato, nesse caminho, de ter facilitado e ter também pedido preferência ao andamento do processo de naturalização do estrangeiro, entendo que, por si só, não é motivo predominante ou preponderante para se chegar à figura típica a configurar o ato de improbidade administrativa.*

*Vejo também a pena de demissão, como diz o Ministro Og Fernandes, altamente desproporcional e fugindo ao princípio da*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*razoabilidade mínima de se chegar a uma pena em que não se constatou em nenhum dos antecedentes do servidor público qualquer advertência, qualquer censura ou qualquer pena ao seu exercício funcional no decorrer do cargo por muitos e muitos anos.*

*Nessas condições, peço vênia sempre e sempre brilhante aos eminentes Ministros que divergiram, mas, inclusive me lastreando no entendimento do órgão ministerial, ou seja, do órgão fiscalizatório, o Ministério Público, que também entendeu, dentro dessa mesma linha de raciocínio, pela desproporcionalidade, sobretudo, ferindo o princípio mínimo da razoabilidade.*

*Acompanho a relatoria no sentido de conceder o 'writ', o remédio heróico, o 'mandamus' e, conseqüentemente, adotar todas as providências sugeridas pelo Sr. Ministro Relator, integralmente, no sentido de conceder a ordem."*

Como indiquei no voto proferido na sessão de julgamento, acolho o o parecer do Ministério Público Federal, o qual opinou em prol da anulação do ato demissional, com a ressalva de que a autoridade poderia aplicar outra pena, menos gravosa. Transcrevo a ementa (fl. 442, e-STJ):

**"MANDADO DE SEGURANÇA SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - Este Superior Tribunal de Justiça possui firme entendimento no sentido de que é possível anular judicialmente o ato demissional que ocorre em desatenção à proporcionalidade na sanção, sem prejudicar eventual aplicação de diversa penalidade administrativa. - Parecer pela concessão da segurança."**

Ante o exposto, com a devia vênia à divergência inaugurada pelo Min. Herman Benjamin, acompanho o relator e concedo a segurança.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS  
Ministro