



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 724.530 - MS (2015/0137135-9)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
AGRAVANTE : **JAIR CARLOS MENDES**
ADVOGADOS : **ANTONINO MOURA BORGES E OUTRO(S)**
CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
CARLOS ENRIQUE ARRAIS BASTOS
CLÁUDIO BONATO FRUET
JULIANA CABRAL LIMA
AGRAVADO : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROCURADOR : **RODRIGO CAMPOS ZEQUIM E OUTRO(S)**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ATO DEMISSÓRIO. MOTIVAÇÃO "PER RELATIONEM". POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ E DO STF.

1. O Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se a propósito da técnica da motivação por referência ou por remissão, reconheceu-a compatível com o que dispõe o art. 93, inciso IX, da Constituição da República.
2. Também para esta Corte a fundamentação 'per relationem', não importa em nulidade de decisão (cf. AgRg no AgRg no AREsp 630.003/SP, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe 19/05/2015; RHC 39.863/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, QUINTA TURMA, DJe 15/05/2015).
3. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 15 de setembro de 2015.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 724.530 - MS (2015/0137135-9)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
AGRAVANTE : JAIRO CARLOS MENDES
ADVOGADO : ANTONINO MOURA BORGES
AGRAVADO : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADOR : RODRIGO CAMPOS ZEQUIM E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de agravo regimental interposto por JAIRO CARLOS MENDES contra decisão monocrática, de minha relatoria, que conheceu do agravo para dar provimento ao recurso especial da parte *ex adversa*.

O aludido *decisum* é assim ementado (fl. 1.092):

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ATO DEMISSÓRIO. MOTIVAÇÃO "PER RELATIONEM". POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ E DO STF. AGRADO CONHECIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

No presente recurso, sustenta-se, em síntese, que (a) a instauração do PAD não foi feita de forma escorreita, apenas reproduziu o que estava servindo de substractum à ação penal, pela qual o acusado foi absolvido; (b) toda esta heresia jurídica contida no PAD não teve o condão e nem um *minimum minimorum* de prova de ato administrativo ilícito, inclusive, as carretas apreendidas não se encontrou qualquer vestígio de ilícito, as quais, foram devolvidas e isso, foi a causa da absolvição no crime e por isso, pela mesma causa determinante do PAD, o mérito do mesmo morreu junto com a sentença penal absolutória; (c) o ato administrativo que ofende a lei, a moral e os bons costumes, especialmente quando se trata de ato abusivo, determinada a demissão sem nenhuma fundamentação da autoridade maior, não pode produzir efeitos no mundo jurídico; (d) não foi só deficiência de fundamentação da decisão administrativa, mas completa ausência de fundamentação, não se referindo aos fatos e nem valorou os argumentos da defesa ou mesmo fez qualquer análise às provas segundo o princípio da verdade real.

Após apresentação do agravo regimental, foram interpostos pedido de reconsideração (fls. 1.124/1.128) e pedido de aditamento ao agravo regimental (fls. 1.130/1.138).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pugna, por fim, a reconsideração da decisão, em juízo de retratação, ou a remessa do presente recurso ao órgão colegiado.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 724.530 - MS (2015/0137135-9)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ATO DEMISSÓRIO. MOTIVAÇÃO "PER RELATIONEM". POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ E DO STF.

1. O Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se a propósito da técnica da motivação por referência ou por remissão, reconheceu-a compatível com o que dispõe o art. 93, inciso IX, da Constituição da República.

2. Também para esta Corte a fundamentação 'per relationem', não importa em nulidade de decisão (cf. AgRg no AgRg no AREsp 630.003/SP, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe 19/05/2015; RHC 39.863/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, QUINTA TURMA, DJe 15/05/2015).

3. Agravo regimental não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

O presente agravo regimental não merece lograr êxito.

A questão jurídica submetida a esta Corte indaga saber quanto à possibilidade de a autoridade administrativa empregar a chamada fundamentação 'per relationem', ao aplicar a demissão a bem do serviço público.

Dispôs a Corte sul-mato-grossense que o Chefe do Poder Executivo, ao aplicar a pena de demissão "*a bem do serviço público*", o fez pela chamada "*motivação por referência*", o que tornaria o ato arbitrário e ilegal.

Sem embargo, consoante jungido à decisão agravada, a orientação do Tribunal *a quo* contraria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para o qual **se reveste de plena legitimidade jurídico-constitucional a adoção da técnica da motivação "per relationem"** (HC 69438, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, DJ 24/11/2006), eis que a remissão constitui meio apto a promover a formal incorporação, ao novo ato decisório, da motivação a que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o julgador se reportou como razão de decidir (MS 25936 ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 18/09/2009, v.g.), o que é **compatível com o que dispõe o art. 93, inciso IX, da Constituição da República** (ARE 850.086/BA, AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 08/06/2015), grifei.

Também para esta Corte a fundamentação '*per relationem*', não importa em nulidade de decisão (cf. AgRg no AgRg no AREsp 630.003/SP, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe 19/05/2015; RHC 39.863/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, QUINTA TURMA, DJe 15/05/2015).

O argumento da parte agravante, em memorial, de que "**a decisão administrativa não indicou quais fundamentos adotados para decidir, limitando-se a citar folhas do PAD**" não é premissa posta no acórdão, de modo que, para analisá-la, seria **imprescindível cognição profunda sobre as provas nos autos, o que é vedado nesta seara recursal** (v.g.: Súmula nº 7/STJ).

Ou seja, tanto quanto nega o agravante, examinar se a decisão administrativa cumpriu como o requisito da motivação *per relationem* demanda o revolvimento da matéria fático-probatória – o que foi bem impresso ao juízo negativo prévio de admissibilidade (fls. 926/928).

Mesmo que se pudesse conhecer da alegação, não haveria motivos para infirmar a decisão agravada.

O ato questionado, foi assim transcrito à inicial (fl. 12):

"Aplico ao servidor JAIRO CARLOS MENDES, a pena de demissão, "a bem do serviço público", nos exatos termos do relatório da comissão processante (fls. 633/647), do parecer de fls. 648/651 e da manifestação do Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Segurança Pública, exarada a fls. 654, por ser ajustável às infrações cometidas."

Vê-se, de pronto, que **a decisão administrava fez a precisa delimitação subjetiva e objetiva, com referência às peças do processos disciplinar.**

Ao contrário do que consta na exordial, **não é necessário que o ato demissório sopesse "as razões da defesa" e "as provas colhidas na instrução"** (fls. 12/13).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A jurisprudência até admite, com parcimônia, que **decisões judiciais**, louvem-se em manifestações do processo, mas desde que haja um **mínimo de fundamento, com transcrição de trechos das peças às quais se relaciona** (cf. HC 276.991/RS, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, DJe 21/08/2014; Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe 06/05/2015).

No processo judicial, por força dos requisitos de admissibilidade específicas de alguns recursos (p. ex. os de natureza excepcional e de agravo regimental) é imperioso que as razões de decidir estejam impressas no *decisum*, daí porque necessárias as referidas transcrições.

Por outro lado, "**no âmbito do processo administrativo, é plenamente admitida a denominada fundamentação 'per relationem'**", podendo a autoridade competente, para fins de aplicação da pena disciplinar, **valer-se da motivação contida em outras peças do processo administrativo disciplinar**, inclusive daquela lançada no relatório final da comissão processante" (RMS 18.220/PB, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 23/10/2014, DJe 01/12/2014) – tal como ocorre na hipótese em apreço.

O que se pretende evitar são as decisões abstratas, genéricas, seladas aos papéis como carimbo, as que depõem, pela aparência, contra o devido processo legal, notadamente o que disposto no artigo 5º, LV, da CF – "*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*".

Havendo qualquer ilegalidade nas razões aderidas ao ato demissório, a lesão ou ameaça ao direito não estaria excluída da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CF), eis que todo o processo administrativo pode ser trazido aos autos como prova.

É bastante na hipótese, a convicção – após análise do ato questionado –, que o conteúdo das alegações da parte foi devidamente apreciado no processo administrativo.

Nesse aspecto, em memorial, não trouxe o agravante qualquer julgado em que, por ter se utilizado da fundamentação *per relationem*, houve a anulação de ato demissório.

Ao contrário, do colacionado, reforça-se a tese de que "**a jurisprudência do STJ e a**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do STF admitem, para fins de satisfação da obrigatoriedade da motivação dos atos administrativos, a chamada remissão não contextual, em que a autoridade se remete aos fundamentos de manifestação constante no processo administrativo. A propósito: RMS 25.736, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel p/ acórdão Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 11.3.2008, DJe de 18.4.08; MS 25.518, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJU de 10.8.2006; MS 16.688/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 9.11.2011. RMS 27.788/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 16.10.09; MS 13.876/DF, Rel. Min. Og Fernandes, DJe de 14.12.09" (MS 18.504/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 02/04/2014).

Dessume-se, portanto, que a parte agravante não trouxe elementos suficientes para infirmar a decisão agravada, que, de fato, deu a solução que melhor espelha a orientação jurisprudencial do STJ e do STF sobre a matéria.

Portanto, nenhuma censura merece o decisório ora recorrido, que deve ser mantido pelos seus próprios e jurídicos fundamentos, in verbis:

Trata-se de agravo em recurso especial manejado pelo ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL em face de decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, que negou admissibilidade a recurso contra acórdão assim ementado (fl. 402):

EMENTA - AÇÃO ANULATÓRIA - EXONERAÇÃO SERVIDOR - NULIDADE DA PORTARIA QUE DEU INÍCIO AO ATO PORQUE BAIXADA POR QUEM NÃO TINHA COMPETÊNCIA PROCEDÊNCIA ATO ADMINISTRATIVO NULO SENTENÇA REFORMADA - RECURSO PROVIDO.

O Poder Judiciário exerce privativamente controle dos atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa. É um controle unicamente de legalidade, por ser restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege. Portanto, se a lei taxativamente determina quem seja competente para a prática do ato, nulo e o procedimento administrativo quando iniciado por autoridade incompetente.

Embargos de declaração acolhidos (fls. 855/858), sem efeitos infringentes.

No especial, fundamentado no artigo 105, III, "a", da Constituição Federal, alegou-se contrariedade às disposições dos artigos 244, 250, parágrafo único, 248, § 1º, do CPC, ao argumento, em síntese, de que a motivação 'per relationem' é legítima, sendo portanto válido o ato de demissão do autor (fls. 862/875).

Apresentadas contrarrazões (fls. 899/914) e contraminuta (fls. 975/993).

É o relatório. Decido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O recurso especial atende todos os requisitos de admissibilidade: a tese submetida a esta Corte Superior prescinde do revolvimento dos fatos e das provas nos autos.

Sobre a querela nos autos, marcou o Tribunal *a quo* (fls. 856/858):

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL irresignado com o v. acórdão de f. 1884/1888 que, por unanimidade, acolheu em parte os embargos declaratórios por ele interpostos, sanando a omissão apontada, sem, contudo, atribuir-lhe efeito modificativo, opõe os presentes embargos de declaração.

Sustenta em síntese que a decisão embargada não se encontra motivada por não esclarecer a razão pela qual entendeu haver ausência de fundamentação na decisão administrativa que excluiu o embargado.

Afirma ainda que o ato administrativo que culminou na exclusão do embargado encontra-se devidamente motivado, consoante demonstra o processo administrativo disciplinar acostado aos autos.

Aduz que o embargado pretende discutir em juízo a justiça/injustiça da decisão disciplinar, sem trazer, contudo, qualquer fundamento que enseje a apreciação válida de sua pretensão. Conclui que a discordância contra a pena imposta, ou sua injustiça, é matéria que foge ao âmbito do Poder Judiciário, e que é inviável cogitar-se da ilegalidade do processo administrativo disciplinar por mera inobservância de formalismo que não tenha resultado em prejuízo concreto à parte.

Assevera que o Poder Judiciário não pode adentrar no mérito do ato administrativo para analisar a conveniência e oportunidade da sanção, em razão do princípio da separação dos poderes (artigo 2º, da Constituição Federal).

[...]

No caso dos autos, esta E. 1ª Câmara concluiu no aresto hostilizado que *"Embora não tenha havido, como visto, vício de competência no ato administrativo que iniciou o processo administrativo disciplinar (Portaria de f 23), a reintegração do embargado ao cargo que ocupava, ainda assim, é medida que se impõe, em razão de vício ocorrido no ato decisório do processo administrativo disciplinar, praticado pelo Chefe do Poder Executivo ao aplicar ao embargado a pena de demissão 'a bem do serviço público' (fl. 23), por ausência de fundamentação"* (fl. 1.887).

E isso se deve ao fato de que o Chefe do Poder Executivo, ao aplicar a pena de demissão *"a bem do serviço público"*, o fez pela chamada *"motivação por referência"*, o que torna o ato, a meu ver, arbitrário e ilegal.

Como mencionado no entendimento doutrinário citado no julgamento dos primeiros embargos declaratórios à fl. 1.887 dos autos, o sistema punitivo na esfera administrativa deve observar, entre outros requisitos, a motivação, necessário para pontar os elementos que comprovam a observância, pelo administrador, da correlação entre a infração funcional e a punição imposta. E esse requisito não fica atendido pela simples referência a peças anteriores do processo administrativo disciplinar, como ocorreu no caso. Por tais razões, acolho os presentes embargos declaratórios para sanar o vício apontado, mantendo-se incólume, no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

entanto, a decisão embargada.

A orientação do Tribunal *a quo* contraria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Cite-se, por oportuno, excerto de explicativo julgado (ARE 850.086/BA, AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 08/06/2015), grifo:

"(...) se reveste de plena legitimidade jurídico-constitucional a adoção, no caso, da técnica da motivação 'per relationem' (HC 69.438/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – HC 69.987/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, pronunciando-se a propósito da técnica da motivação por referência ou por remissão, reconheceu-a compatível com o que dispõe o art. 93, inciso IX, da Constituição da República, como resulta de diversos precedentes firmados por esta Suprema Corte (HC 54.513/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 37.879/MG, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI – RE 49.074/MA, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI)

Também para esta Corte **a fundamentação 'per relationem', não importa em nulidade de decisão** (cf. AgRg no AgRg no AREsp 630.003/SP, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe 19/05/2015; RHC 39.863/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, QUINTA TURMA, DJe 15/05/2015).

Ante o exposto, nos termos do artigo 544, §4º, II, "c", do CPC, CONHEÇO do AGRAVO para DAR PROVIMENTO ao RECURSO ESPECIAL, para restabelecer a sentença que concluiu pela validade do processo administrativo disciplinar.

Publique-se. Intimem-se.

Finalmente, pelo princípio da preclusão consumativa, **proibido o aditamento das razões dispostas no agravo regimental (seja por meio de novo agravo regimental ou por pedido de reconsideração).**

Este é o escólio de NERY JUNIOR:

Preclusão consumativa. Complementação do recurso. Ao interpor recurso, a parte pratica ato processual, pelo qual consoma seu direito de recorrer e antecipa o o *dies ad quem* do prazo recursal (caso o recurso não tenha sido interposto no último dia do prazo). Por consequência, não pode "aditá-lo" ou "corrigi-lo", pois já se operou a preclusão consumativa. (NERY JUNIOR, Nelson. Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante. 11. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p . 502).

Dessarte, sequer é permitido o conhecimento da alegação, trazida em memorial, de que não é possível o restabelecimento da sentença, sob pena de violação das regras do *tantum devolutum quantum appellatum* e do princípio do duplo grau de jurisdição – porque preclusa a matéria, e em função de caber a esta Corte aplicar o direito à espécie.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com essas considerações, NEGO PROVIMENTO ao AGRAVO REGIMENTAL.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0137135-9

AgRg no
AREsp 724.530 / MS

Números Origem: 001970243907 00243903219978120001 0024390321997812000150009 1970243907
20070203676 24390321997812000150009

PAUTA: 15/09/2015

JULGADO: 15/09/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADOR : RODRIGO CAMPOS ZEQUIM E OUTRO(S)
AGRAVADO : JAIRO CARLOS MENDES
ADVOGADOS : ANTONINO MOURA BORGES E OUTRO(S)
CLÁUDIO BONATO FRUET
CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
CARLOS ENRIQUE ARRAIS BASTOS
JULIANA CABRAL LIMA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : JAIRO CARLOS MENDES
ADVOGADOS : ANTONINO MOURA BORGES E OUTRO(S)
CLÁUDIO BONATO FRUET
CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS
CARLOS ENRIQUE ARRAIS BASTOS
JULIANA CABRAL LIMA
AGRAVADO : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADOR : RODRIGO CAMPOS ZEQUIM E OUTRO(S)

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Benjamin e Og Fernandes (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.