



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 69803 - CE
(2022/0300157-7)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
AGRAVANTE : ANDRE FERNANDES DE MOURA
ADVOGADOS : PEDRO TEIXEIRA CAVALCANTE NETO - CE017677
MARCIO CAVALCANTE ARAUJO - CE024799
PAULO CÉZAR NOBRE MACHADO FILHO - CE038484
AGRAVADO : ESTADO DO CEARÁ
ADVOGADO : RAFAEL LESSA COSTA BARBOZA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. DEPUTADO ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ESCOLHA DO PROCEDIMENTO ADEQUADO PARA SUSPENSÃO. TIPIFICAÇÃO REALIZADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. REVISÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DO PAD. NULIDADE. NÃO DEMONSTRAÇÃO. ILEGALIDADE NA VOTAÇÃO SECRETA PARA APLICAÇÃO DA SANÇÃO. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO QUO NÃO IMPUGNADO. AFERIÇÃO DE IMPEDIMENTO DE DEPUTADOS NO JULGAMENTO DO PAD. ATIVIDADE INSTRUTÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ORDINÁRIO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, NÃO PROVIDO.

1. O recorrente impetrou mandado de segurança contra ato da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e pelo Presidente dessa Assembleia por ter sido punido com a sanção de suspensão por 30 dias do seu exercício de deputado estadual - com base na Resolução n. 709/2020, consequente do Processo Disciplinar n. 01/2019 - por quebra do decoro parlamentar.

2. As questões apresentadas ainda na inicial do *mandamus* foram: 1- a concretização de procedimento sancionatório inadequado; 2- a concessão de prazo inferior para a defesa do ora recorrente; 3- a prorrogação indevida do procedimento sancionatório, porquanto (3.1) não houve cumprimento de prazo pelo Ouvidor do Conselho de Ética, (3.2) desrespeito de prazo pela Relatora do Subconselho, (3.3) a impossibilidade de atribuir ao impetrante a responsabilidade pelo atraso; 4- a impossibilidade da votação ter ocorrido de forma secreta na CCJ; e 5- a não observação do impedimento de deputados estaduais na aplicação de penalidade em desfavor do ora impetrante.

3. A concessão da ordem foi denegada pelo Tribunal de origem, o qual foi mantido pela decisão ora impugnada proferida em sede de recurso ordinário. Agora, em agravo interno, as mesmas questões são devolvidas ao exame do colegiado da Segunda Turma do STJ.

4. Não há flagrantes ilegalidades no procedimento adotado pela Administração Pública Estadual. A Administração Pública, a princípio, aferiu irregularidades de uma conduta praticada pelo recorrente que, a princípio, seria passível de perda de mandato. Portanto, os autos revelam que a Assembleia Estadual analisou

especificamente qual seria a sanção administrativa mais adequada a ser aplicada com base em dispositivos normativos estaduais que permitem o afastamento da perda de mandato. Dessa forma, o procedimento utilizado pelo órgão da Administração não revela direito líquido e certo capaz de ensejar a nulidade do processo administrativo normatizado no Código de Ética.

5. Além disso, aferir se a deliberação da Assembleia Estadual não coaduna com a possibilidade de sanção de suspensão é aferir o próprio mérito do ato administrativo que, ao examinar a conduta do recorrente, apurou que eventual irregularidade seria passível de suspensão e não perda de mandato.

6. Cabendo ao Poder Judiciário o controle de legalidade dos atos administrativos e havendo norma indicando a suspensão de 30 dias como sanção e procedimento adequado para tanto, não é dado ao Poder Judiciário o exame da conduta em si praticada pelo recorrente para determinar que o rito do processo administrativo disciplinar deveria ter sido o da perda de mandato. Isso porque o procedimento utilizado no processo administrativo disciplinar foi escolhido pela Assembleia Estadual com base nos fatos que ela apurou e com base na norma que prevê a sanção de suspensão.

7. A prorrogação do processo administrativo disciplinar, por si, não pode ser reconhecida como causa apta a ensejar nulidade, porque não demonstrado o prejuízo consequente dessa prorrogação. Nos termos da jurisprudência do STJ, não há nulidade no processo administrativo disciplinar a ser declarada quando não acarreta prejuízos.

8. O fundamento utilizado pelo acórdão *a quo* pela ausência de ilegalidade na condução da votação de forma secreta - acerca das disposições da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual - não foi impugnado nas razões do recurso ordinário em mandado de segurança. Logo, não pode ser revisto pelo STJ em respeito ao princípio da dialeticidade.

9. O agravante reitera nulidade na votação de sua sanção em face da participação de deputados impedidos. O Tribunal de origem, a esse respeito, bem declarou ausência de demonstração de que o processo disciplinar resultou em ato sancionatório aplicada com finalidade diversa das diretrizes da Assembleia. Além disso, a participação de membro impedido em votação não determina necessariamente a nulidade do julgado quando a sua participação não é determinante na solução adotada pelo órgão colegiado.

10. O exame das consequências sobre a participação de deputados eventualmente suspeitos no resultado final da votação em processo administrativo disciplinar é atividade instrutória, a qual não é admitida em autos de mandado de segurança.

11. Agravo interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 09 de maio de 2023.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 69803 - CE
(2022/0300157-7)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
AGRAVANTE : ANDRE FERNANDES DE MOURA
ADVOGADOS : PEDRO TEIXEIRA CAVALCANTE NETO - CE017677
MARCIO CAVALCANTE ARAUJO - CE024799
PAULO CÉZAR NOBRE MACHADO FILHO - CE038484
AGRAVADO : ESTADO DO CEARÁ
ADVOGADO : RAFAEL LESSA COSTA BARBOZA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. DEPUTADO ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ESCOLHA DO PROCEDIMENTO ADEQUADO PARA SUSPENSÃO. TIPIFICAÇÃO REALIZADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. REVISÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DO PAD. NULIDADE. NÃO DEMONSTRAÇÃO. ILEGALIDADE NA VOTAÇÃO SECRETA PARA APLICAÇÃO DA SANÇÃO. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO QUO NÃO IMPUGNADO. AFERIÇÃO DE IMPEDIMENTO DE DEPUTADOS NO JULGAMENTO DO PAD. ATIVIDADE INSTRUTÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ORDINÁRIO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, NÃO PROVIDO.

1. O recorrente impetrou mandado de segurança contra ato da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e pelo Presidente dessa Assembleia por ter sido punido com a sanção de suspensão por 30 dias do seu exercício de deputado estadual - com base na Resolução n. 709/2020, consequente do Processo Disciplinar n. 01/2019 - por quebra do decoro parlamentar.

2. As questões apresentadas ainda na inicial do *mandamus* foram: 1- a concretização de procedimento sancionatório inadequado; 2- a concessão de prazo inferior para a defesa do ora recorrente; 3- a prorrogação indevida do procedimento sancionatório, porquanto (3.1) não houve cumprimento de prazo pelo Ouvidor do Conselho de Ética, (3.2) desrespeito de prazo pela Relatora do Subconselho, (3.3) a impossibilidade de atribuir ao impetrante a responsabilidade pelo atraso; 4- a impossibilidade da votação ter ocorrido de forma secreta na CCJ; e 5- a não observação do impedimento de deputados estaduais na aplicação de penalidade em desfavor do ora impetrante.

3. A concessão da ordem foi denegada pelo Tribunal de origem, o qual foi mantido pela decisão ora impugnada proferida em sede de recurso ordinário. Agora, em agravo interno, as mesmas questões são devolvidas ao exame do colegiado da Segunda Turma do STJ.

4. Não há flagrantes ilegalidades no procedimento adotado pela Administração Pública Estadual. A Administração Pública, a princípio, aferiu irregularidades de uma conduta praticada pelo recorrente que, a princípio, seria passível de perda de mandato. Portanto, os autos revelam que a Assembleia Estadual analisou especificamente qual seria a sanção administrativa mais adequada a ser aplicada

com base em dispositivos normativos estaduais que permitem o afastamento da perda de mandato. Dessa forma, o procedimento utilizado pelo órgão da Administração não revela direito líquido e certo capaz de ensejar a nulidade do processo administrativo normatizado no Código de Ética.

5. Além disso, aferir se a deliberação da Assembleia Estadual não coaduna com a possibilidade de sanção de suspensão é aferir o próprio mérito do ato administrativo que, ao examinar a conduta do recorrente, apurou que eventual irregularidade seria passível de suspensão e não perda de mandato.

6. Cabendo ao Poder Judiciário o controle de legalidade dos atos administrativos e havendo norma indicando a suspensão de 30 dias como sanção e procedimento adequado para tanto, não é dado ao Poder Judiciário o exame da conduta em si praticada pelo recorrente para determinar que o rito do processo administrativo disciplinar deveria ter sido o da perda de mandato. Isso porque o procedimento utilizado no processo administrativo disciplinar foi escolhido pela Assembleia Estadual com base nos fatos que ela apurou e com base na norma que prevê a sanção de suspensão.

7. A prorrogação do processo administrativo disciplinar, por si, não pode ser reconhecida como causa apta a ensejar nulidade, porque não demonstrado o prejuízo consequente dessa prorrogação. Nos termos da jurisprudência do STJ, não há nulidade no processo administrativo disciplinar a ser declarada quando não acarreta prejuízos.

8. O fundamento utilizado pelo acórdão *a quo* pela ausência de ilegalidade na condução da votação de forma secreta - acerca das disposições da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual - não foi impugnado nas razões do recurso ordinário em mandado de segurança. Logo, não pode ser revisto pelo STJ em respeito ao princípio da dialeticidade.

9. O agravante reitera nulidade na votação de sua sanção em face da participação de deputados impedidos. O Tribunal de origem, a esse respeito, bem declarou ausência de demonstração de que o processo disciplinar resultou em ato sancionatório aplicada com finalidade diversa das diretrizes da Assembleia. Além disso, a participação de membro impedido em votação não determina necessariamente a nulidade do julgado quando a sua participação não é determinante na solução adotada pelo órgão colegiado.

10. O exame das consequências sobre a participação de deputados eventualmente suspeitos no resultado final da votação em processo administrativo disciplinar é atividade instrutória, a qual não é admitida em autos de mandado de segurança.

11. Agravo interno não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por André Fernandes de Moura contra decisão monocrática, de minha relatoria, assim ementada:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. DEPUTADO ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ESCOLHA DO PROCEDIMENTO ADEQUADO PARA SUSPENSÃO. TIPIFICAÇÃO REALIZADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. REVISÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DO PAD. NULIDADE. NÃO DEMONSTRAÇÃO. ILEGALIDADE NA VOTAÇÃO SECRETA PARA APLICAÇÃO DA SANÇÃO. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO QUO NÃO IMPUGNADO. AFERIÇÃO DE IMPEDIMENTO DE DEPUTADOS NO JULGAMENTO DO PAD. ATIVIDADE INSTRUTÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ORDINÁRIO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, NÃO PROVIDO.

No presente recurso, o recorrente sustenta a reforma da decisão ora impugnada, porque o objeto dos autos não envolver a revisão de mérito administrativo do processo administrativo conduzido pela Administração. Assevera nulidade da sanção que lhe foi imposta porque é inadequada em relação ao procedimento adotado. Em síntese, alega que "ou o Agravante deveria ter sido punido com a perda do mandato ou não lhe caberia punição alguma, sendo inaplicável sanção de outra espécie, por absoluta ausência de previsão legal." Dessa forma, posto o reconhecimento das circunstâncias atenuantes pela Administração, defenda a impossibilidade de ser punida. Também elenca a ilegalidade da prorrogação do processo ético-disciplinar. Argui "o descumprimento de prazo pelo Ouvidor do Conselho de Ética e o descumprimento do prazo pela Relatoria do Subconselho consubstanciam ilegalidades que, uma vez olvidadas, culminaram na edição da Resolução n 709/2020, que aplicou sobre o Agravante a penalidade de suspensão." Alega que a votação de sua sanção não poderia ter ocorrido de forma secreta e a suspeição de deputados.

Impugnação às e-STJ fls. 1.958/1.971.

É o relatório.

VOTO

O presente agravo não merece lograr êxito.

Em que pese o arrazoado, observa-se que a parte agravante não trouxe argumentos novos capazes de infirmar os fundamentos que embasaram a decisão agravada, o que faz subsistir o entendimento nela externado.

Como descrito na decisão monocrática, o recorrente impetrou mandado de segurança contra ato da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e pelo Presidente dessa Assembleia por ter sido punido com a sanção de suspensão por 30 dias do seu exercício de deputado estadual - com base na Resolução n. 709/2020, conseqüente do Processo Disciplinar n. 01/2019 - por quebra do decoro parlamentar.

As questões apresentadas ainda na inicial do *mandamus* foram: 1- a concretização de procedimento sancionatório inadequado; 2- a concessão de prazo inferior para a defesa do ora recorrente; 3- a prorrogação indevida do procedimento sancionatório, porquanto (3.1) não houve cumprimento de prazo pelo Ouvidor do

Conselho de Ética, (3.2) desrespeito de prazo pela Relatora do Subconselho, (3.3) a impossibilidade de atribuir ao impetrante a responsabilidade pelo atraso; 4- a impossibilidade da votação ter ocorrido de forma secreta na CCJ; e 5- a não observação do impedimento de deputados estaduais na aplicação de penalidade em desfavor do ora impetrante.

A concessão da ordem foi denegada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, o que ensejou recurso ordinário, no qual as teses da inicial foram devolvidas ao exame desse STJ. O recurso em mandado de segurança não foi provido pela decisão monocrática e, agora, em agravo interno, as mesmas teses ainda são defendidas pelo particular.

Não há flagrantes ilegalidades no procedimento adotado pela Administração Pública Estadual. Já na petição inicial de mandado de segurança, o recorrente transcreve trecho do processo administrativo disciplinar que considera a conduta praticada pelo recorrente, a princípio, seria passível de perda de mandato, porém, em face de circunstâncias atenuantes, a sanção mais adequada seria a de suspensão. A propósito, o seguinte trecho da petição inicial (e-STJ fl. 9):

Para essa hipótese constitucional, não há sanção aplicável que não a perda do mandato. Entretanto, mesmo concluindo que deveria ser o Impetrante sancionado de forma tão gravosa, o Conselho de Ética resolveu aplicar-lhe outra sanção, invocando o Regimento Interno.

Lê-se o seguinte das fls. 836/837 dos autos do Processo Disciplinar nº 01/2019 anexo:

"[...] Conforme todo o substrato fático-jurídico contido neste Parecer vem comprovar, os atos praticados pelo Deputado André Fernandes de Moura podem ser configurados como Quebra de Decoro Parlamentar, e se enquadram na hipótese prevista no inciso II do art. 55 da Constituição Federal, c/c art. 22 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, sendo, segundo a previsão destes dispositivos legais, passíveis da aplicação de pena de perda do mandato.

A referida penalidade: 'perda do mandato', é a sanção máxima prevista para os casos em que se configura a quebra de decoro parlamentar, devendo a sua aplicação ser analisada com absoluto sopesamento e zelo, tendo em vista seu alto grau de excepcionalidade, posto que consiste em ruptura da vontade popular expressa em voto.

Esta seria a pena cabível para os atos praticados pelo Deputado André Fernandes de Moura, que expuseram este Parlamento e todos os seus membros, inicialmente, e depois um Deputado em particular, a máculas absolutamente indevidas, baseadas em acusações genéricas e totalmente desprovidas de qualquer fundamento fático.

Porém, por questão de justiça, e buscando sempre resguardar os princípios constitucionais, devemos observar, nos casos em que permitida a aplicação da pena de perda do mandato, a eventual existência de circunstâncias atenuantes que venham a recomendar a determinação de pena mais branda.

As penalidades aplicáveis aos deputados cearenses estão previstas no Código de Ética e Decoro Parlamentar e no Regimento Interno. Observe-se que, neste caso: a definição das penalidades aplicáveis aos parlamentares, não houve derrogação do art. 141 do Regimento Interno."

A esse respeito, o acórdão *a quo* também destacou que a Assembleia Estadual examinou a ocorrência de quebra de decoro, no caso dos autos, admite a aplicação de suspensão com base em normas locais. A propósito (e-STJ fl. 1.816/1.818):

Não sendo esse o entendimento do Colegiado, o qual pautou-se em sanção diversa, devidamente fundamentada e estabelecida no âmbito do Regimento Interno para o caso de quebra de decoro, entendo que não há que se suscitar a anulação do procedimento administrativo encetado em seu desfavor.

Em que pese os fatos narrados, cumpre aduzir que a penalidade decorre do devido processo legal, tendo sido efetivamente constituída no âmbito do pelo órgão colegiado que, ao analisar e julgar os fatos e fundamentos pertinentes, entendeu pela possibilidade de observância às situações atenuantes a que indicou. Não obstante, tem-se que a descrição das penalidades aplicáveis aos parlamentares encontra-se fundamentada não somente no Código de Ética e Decoro Parlamentar, mas também mediante o Regimento Interno da Casa Legislativa, como se verifica em seu bojo (fls. 316):

[...]

O Código de Ética e Decoro Parlamentar, reconhece, ademais, a necessidade de observância à aplicação, em conjunto, do regramento existente:

[...]

É de se ressaltar, sobretudo, que não comporta ao presente processo a verificação de alegações em sede de motivação política, as quais são incapazes de serem analisadas pela via mandamental, pelo que não há dilação probatória, ou, sequer, restaram comprovadas de plano pelo impetrante.

Desse modo, a gradação da pena imposta no âmbito de processo disciplinar movido pela Assembleia Legislativa deve ser realizada a partir de aspectos a serem avaliados por parte do Colegiado votante, consoante se deu no caso dos autos. Pela mesma razão, não há que se justificar a argumentação de que a penalidade imposta teria sido escolhida por terceiros.

Portanto, os autos revelam que a Assembleia Estadual analisou especificamente qual seria a sanção administrativa mais adequada a ser aplicada com base em dispositivos normativos estaduais que permitem o afastamento da perda de mandato. Dessa forma, o procedimento utilizado pelo órgão da Administração não revela direito líquido e certo capaz de ensejar a nulidade do processo administrativo normatizado no Código de Ética.

Aferir se a deliberação da Assembleia Estadual não coaduna com a possibilidade de sanção de suspensão é aferir o próprio mérito do ato administrativo que, ao examinar a conduta do recorrente, apurou que eventual irregularidade seria passível de suspensão e não perda de mandato. Portanto, não é possível declarar nem a ilegalidade do procedimento específico adotado e nem no prazo concedido para apresentar defesa com

base no procedimento dado para a sanção de suspensão.

Ao Poder Judiciário cabe o exame do controle de legalidade dos atos administrativos, porém não lhe é devida incursão do mérito administrativo. O procedimento utilizado no processo administrativo disciplinar foi escolhido pela Assembleia Estadual com base nos fatos que ela apurou e com base na norma que prevê a sanção de suspensão. Havendo norma indicando a suspensão de 30 dias como sanção e procedimento adequado para tanto, não é dado ao Poder Judiciário o exame da conduta em si praticada pelo recorrente para determinar que o rito do processo administrativo disciplinar deveria ter sido o da perda de mandato. Pela impossibilidade de incursão no mérito administrativo pelo Poder Judiciário, os seguintes precedentes, *mutatis mutandis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA PORTARIA QUE DETERMINA ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EX-SERVIDOR EM CARGO DE CONFIANÇA. POSSÍVEL CONDUTA INCOMPATÍVEL COM A MORALIDADE (ART. 116, IX, DA LEI N. 8.112/90). PRESCRIÇÃO. AFASTADA. DESCRIÇÃO DOS FATOS IMPUTADOS NO PAD. SUFICIÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DA AMPLA DEFESA. CONTROLE JURISDICIONAL DAS CONCLUSÕES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EXAME DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E DA LEGALIDADE DO ATO. IMPOSSIBILIDADE DE INCURSÃO DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. REGULARIDADE DA INSTAURAÇÃO DO PAD. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.
[...]

5. O exame das provas e de eventual dolo, culpa ou má-fé serão oportunamente feitos pela autoridade administrativa competente para o julgamento do PAD. Compete ao Poder Judiciário apreciar, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, a regularidade do procedimento administrativo disciplinar sem, contudo, reexaminar as provas para adentrar o mérito da decisão administrativa. No caso, não houve erro invencível que justificasse a intervenção do Judiciário. Prova suficiente para a abertura do PAD.

6. Segurança denegada.

(MS n. 20.922/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 8/2/2017, DJe de 14/2/2017.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. JUÍZO INCOMPETENTE. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. COMISSÃO PROCESSANTE REGULARMENTE CONSTITUÍDA. SUBSTITUIÇÃO DE MEMBROS. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. APLICAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO. EXCESSO DE PRAZO. CONTROLE JURISDICIONAL. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE NA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO. AUSÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE PARA O ADMINISTRADOR.
[...]

7. No controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder

Judiciário limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade. Assim, mostra-se inviável a análise das provas constantes no processo disciplinar a fim de adotar conclusão diversa daquela à qual chegou a autoridade administrativa competente.

[...]

10. Ordem denegada.

(MS n. 20.052/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 14/9/2016, DJe de 10/10/2016.)

Quanto à nulidade consequente da prorrogação indevida do processo administrativo disciplinar consequente do prazo não cumprido por autoridades, a prorrogação do processo administrativo disciplinar, por si, não pode ser reconhecida como causa apta a ensejar nulidade, porque não demonstrado o prejuízo consequente dessa prorrogação. Nos termos da jurisprudência do STJ, não há nulidade no processo administrativo disciplinar a ser declarada quando não acarreta prejuízos. Nesse sentido, os seguintes precedentes do STJ:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR ESTADUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. FATO TIPIFICADO COMO ILÍCITO PENAL. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. OFENSA ÀS GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. NÃO COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO SUPORTADO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

[...]

IV - Esta Corte pacificou entendimento segundo o qual o excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não gera, por si só, a nulidade do feito, desde que não haja prejuízo ao acusado, em observância ao princípio do *pas de nulité sans grief*.

[...]

VIII - Agravo Interno improvido.

(AgInt nos EDcl no RMS n. 36.312/PE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 19/10/2021, DJe de 21/10/2021.)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. AUSÊNCIA DE ADVOGADO CONSTITUÍDO. SÚMULA VINCULANTE 5/STF. EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DO PAD. NULIDADE RELATIVA. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. DECISÃO ADMINISTRATIVA FUNDAMENTADA. ALEGAÇÃO DE DESPROPORCIONALIDADE. INOCORRÊNCIA. ORDEM DENEGADA.

A ausência de advogado constituído não importa em nulidade de processo administrativo disciplinar, desde que seja dada ao acusado a oportunidade do pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Aplicação da Súmula Vinculante n. 5 do STF. O excesso de prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar não é causa de nulidade quando não demonstrado nenhum prejuízo à defesa do servidor.

[...]

Segurança denegada.

(MS n. 13.527/DF, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, relator para acórdão Ministro Nefi Cordeiro, Terceira Seção, julgado em 24/2/2016, DJe de 21/3/2016.)

O recorrente alega que o art. 138, § 1º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa estabelece o voto secreto para as deliberações acerca da perda do mandato, mas que a Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989 determinam que essa votação seja aberta.

O fundamento utilizado pelo acórdão *a quo* pela ausência de ilegalidade na condução da votação de forma secreta - acerca das disposições da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual - não foi impugnado nas razões do recurso ordinário em mandado de segurança. Logo, não pode ser revisto pelo STJ em respeito ao princípio da dialeticidade.

Observo que descumprido o princípio da dialeticidade, o qual obriga a parte que recorre impugnar, especificamente, os fundamentos do acórdão que objurga, contrapondo-se às razões de decidir já expressadas (cf. AgRg no RMS 43.815/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 27/05/2016; AgRg no RMS 49.108/PI, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 16/05/2016; AgRg no RMS 33.347/PB, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe 12/05/2016). Nos termos da doutrina,

entende-se por princípio da dialeticidade o ônus de o recorrente motivar o recurso no ato de interposição. Recurso desprovido de causa hábil para subsidiar o pedido de reforma, de invalidação ou de integração do ato impugnado, à semelhança da petição que forma o processo, ou através da qual partes e terceiros deduzem pretensões, in simultaneo processu, revela-se inepto. É inadmissível o recurso desacompanhado de razões (ASSIS, Araken de. Manual dos recursos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016).

À luz da jurisprudência desta Corte e do princípio da dialeticidade, deve a parte recorrente impugnar, de maneira específica e pormenorizada, todos os fundamentos da decisão contra a qual se insurge, não bastando a formulação de alegações genéricas em sentido contrário às afirmações do julgado impugnado ou mesmo a insistência no mérito da controvérsia (AgRg no AREsp 705.564/MG, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, DJe 25/08/2015).

O particular reitera nulidade na votação de sua sanção em face da participação de deputados impedidos. O Tribunal de origem, a esse respeito, bem declarou ausência de

demonstração de que o processo disciplinar resultou em ato sancionatório aplicada com finalidade diversa das diretrizes da Assembleia. A propósito, o acórdão *a quo*:

No tocante ao suposto impedimento de outros deputados estaduais participarem da votação, por infundadas alegações de suspeição, destarte, também neste ponto não assiste razão ao impetrante. Por conseguinte, no que se refere à caracterização da conduta do parlamentar, cumpre pontuar que ao Judiciário compete apenas aferir a regularidade formal do procedimento e a existência dos motivos que embasaram a aplicação da sanção, sem avaliar a justiça desses motivos, já que tal valoração compete à Casa Legislativa por ter natureza política. A respeito, esclarece Hely Lopes Meirelles:

[...]

Por fim, a esse respeito, *mutatis mutandis*: Deve ser observado que o processo político-administrativo está revestido do princípio do formalismo moderado, razão porque não se pode exigir que siga os rigores formais de um processo judicial civil ou penal. (apelação 0003960-21.2013.8.26.0547, relator o desembargador Leme de Campos, 6 a Câmara de Direito Público, julgamento em 9 de março de 2015, cuja ementa é a seguinte:

[...]

Após a devida análise da documentação acostada aos autos, verifico que inexistente qualquer demonstração de que o ato sancionatório, bem como o processo disciplinar que o subsidiou, com cópia acostada aos autos, tenha sido praticado com finalidade diversa daquela prevista nas diretrizes da aludida Casa Legislativa.

Além disso, a participação de membro impedido em votação não determina necessariamente a nulidade do julgado quando a sua participação não é determinante na solução adotada pelo órgão colegiado. Vide:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE MERCADORIA C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. 1. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N. 282/STF E 211/STJ. 2. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. EXIGÊNCIA DO ART. 1.021, § 1º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 NÃO ATENDIDA. 3. NULIDADE GUARDADA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 4. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Observa-se que o conteúdo normativo dos dispositivos tidos por contrariados não foi objeto de apreciação pelo Colegiado a quo. Portanto, ausente o prequestionamento, entendido como a necessidade de ter o tema objeto do recurso sido examinado na decisão atacada, o que atrai a incidência das Súmulas n. 282/STF e 211/STJ.

2. Nos termos do art. 1.021, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015, cabe à parte agravante, nas razões do agravo interno, trazer argumentos suficientes para contestar a decisão agravada. A ausência de fundamentos válidos para impugnar a decisão proferida no agravo em recurso especial impõe o não conhecimento do recurso.

3. De fato, conforme consignado no acórdão embargado, somente nas razões dos aclaratórios, após o insucesso das suas pretensões, é que o agravante apontou nulidade em razão do impedimento do Magistrado.3.1. Com efeito, a jurisprudência desta Corte, no entanto, entende que, mesmo em se tratando de nulidade absoluta, a parte deve alegar no primeiro momento em que falar nos autos, pois "o Poder Judiciário não pode compactuar com a chamada nulidade guardada, em que falha processual sirva como uma 'carta na manga',

para utilização eventual e oportuna pela parte, apenas caso seja do seu interesse" (Pet 9.971/DF, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 17/12/2013, DJe 3/2/2014).

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 1.738.982/GO, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 8/3/2021, DJe de 15/3/2021.)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO ACÓRDÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM VIRTUDE DE PARTICIPAÇÃO DE DESEMBARGADOR IMPEDIDO. VOTO NÃO DETERMINANTE PARA O RESULTADO DO JULGAMENTO. ART. 131 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO. ACÓRDÃO QUE TRATA DE FORMA CLARA E SUFICIENTE A CONTROVÉRSIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO CONFIGURAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A participação de Desembargador impedido de atuar no feito não gera a nulidade do acórdão se o seu voto não tiver sido determinante para o resultado do julgamento.

2. Não há violação ao art. 131 do CPC na hipótese em que o acórdão trata de forma clara e suficiente a controvérsia, lançando fundamentação jurídica sólida para o desfecho da lide.

3. Não configura cerceamento de defesa quando o julgador considera desnecessária a produção de determinada prova, mediante a existência nos autos de elementos suficientes para sua convicção.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp n. 493.040/PE, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 21/8/2014, DJe de 26/8/2014.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO JULGAMENTO DO MANDAMUS. PARTICIPAÇÃO DE DESEMBARGADOR IMPEDIDO. DECISÃO UNÂNIME. VOTO NÃO DECISIVO PARA O RESULTADO. UTILIZAÇÃO DO MANDAMUS CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA DADA EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. INADMISSIBILIDADE DE SEU USO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. ENUNCIADO 267 DA SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA DO STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. LIMINAR CASSADA.

1. O processo foi extinto sem exame de mérito, por unanimidade de votos. Dessa forma, mesmo que não se computasse o voto proferido pelo Desembargador impedido, ainda assim o resultado seria o mesmo.

2. O Mandado de Segurança não é sucedâneo de recurso, sendo imprópria a sua impetração contra decisão judicial passível de impugnação prevista em lei (art. 557, § 10. do CPC), consoante o disposto na Súmula 267 do STF.

3. Agravo Regimental desprovido, cassando-se a liminar anteriormente concedida.

(AgRg no RMS n. 35.133/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 16/4/2013, DJe de 19/4/2013.)

Portanto, o provimento do recurso ordinário quanto à ilegalidade da deliberação por participação de deputados estaduais impedidos depende de atividade instrutória para aferir se houve a participação de parlamentares efetivamente impedidos e se essa participação teve o condão de determinar a aplicação da sanção. Sabe-se que o procedimento da ação de mandado de segurança caracteriza-se primordialmente pela via angusta decorrente da necessidade de que o feito tramite celeremente, em razão de o

bem da vida buscado pela parte impetrante consistir na cessação de lesão ou ameaça de lesão a um direito seu por ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública. O Mandado de Segurança detém entre seus requisitos a demonstração inequívoca de direito líquido e certo pela parte impetrante, por meio da chamada prova pré-constituída, inexistindo espaço para dilação probatória na célere via do "mandamus" (RMS 45.989/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 06/04/2015).

Nesse sentido, destaca-se no mandado de segurança a absoluta falta de fase instrutória, de maneira que ao impetrante cumpre coligir com a sua inicial toda a prova com que pretende evidenciar a pretensão mandamental, à autoridade coatora impondo-se semelhante prerrogativa, embora, para esta, milite em seu favor a presunção de legitimidade e de veracidade dos atos administrativos. O mandado de segurança processa-se mediante rito angusto, desprovido de fase instrutória, motivo pelo qual a pretensão mandamental deve ser corroborada de antemão por prova documental coligida juntamente com a petição inicial, pena de denegação da ordem (AgRg no RMS 46.330/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 20/10/2014).

De toda maneira, pode-se afirmar que constitui requisito de constituição válida e regular do processo mandamental a existência de prova pré-constituída da causa de pedir mandamental, isso estando absolutamente carente.

Esclareço, outrossim, que a decisão que se pretende cassar é com base no art. 932, inciso III, c.c. o art. 1.030, § 2º, do Código de Processo Civil de 2015, não trazendo a parte qualquer motivo hábil para sua anulação.

Com essas considerações, nego provimento ao agravo interno.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0300157-7

PROCESSO ELETRÔNICO

AgInt no
RMS 69.803 / CE

Números Origem: 06335924620208060000 6335924620208060000

PAUTA: 18/04/2023

JULGADO: 18/04/2023

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ANDRE FERNANDES DE MOURA
ADVOGADOS : PEDRO TEIXEIRA CAVALCANTE NETO - CE017677
MARCIO CAVALCANTE ARAUJO - CE024799
PAULO CÉZAR NOBRE MACHADO FILHO - CE038484
RECORRIDO : ESTADO DO CEARÁ
PROCURADOR : RAFAEL LESSA COSTA BARBOZA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Agentes Políticos - Parlamentares - Afastamento do Cargo

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ANDRE FERNANDES DE MOURA
ADVOGADOS : PEDRO TEIXEIRA CAVALCANTE NETO - CE017677
MARCIO CAVALCANTE ARAUJO - CE024799
PAULO CÉZAR NOBRE MACHADO FILHO - CE038484
AGRAVADO : ESTADO DO CEARÁ
ADVOGADO : RAFAEL LESSA COSTA BARBOZA

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0300157-7 PROCESSO ELETRÔNICO AgInt no
RMS 69.803 / CE

Números Origem: 06335924620208060000 6335924620208060000

PAUTA: 09/05/2023

JULGADO: 09/05/2023

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

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

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ANDRE FERNANDES DE MOURA
ADVOGADOS : PEDRO TEIXEIRA CAVALCANTE NETO - CE017677
MARCIO CAVALCANTE ARAUJO - CE024799
PAULO CÉZAR NOBRE MACHADO FILHO - CE038484
RECORRIDO : ESTADO DO CEARÁ
PROCURADOR : RAFAEL LESSA COSTA BARBOZA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Agentes Políticos - Parlamentares - Afastamento do Cargo

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ANDRE FERNANDES DE MOURA
ADVOGADOS : PEDRO TEIXEIRA CAVALCANTE NETO - CE017677
MARCIO CAVALCANTE ARAUJO - CE024799
PAULO CÉZAR NOBRE MACHADO FILHO - CE038484
AGRAVADO : ESTADO DO CEARÁ
ADVOGADO : RAFAEL LESSA COSTA BARBOZA

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). PEDRO TEIXEIRA CAVALCANTE NETO, pela parte AGRAVANTE: ANDRE FERNANDES DE MOURA

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 interno, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

 2022/0300157-7 - RMS 69803 Petição : 2022/0110275-1 (AgInt)