

# Superior Tribunal de Justiça

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.574 - DF (2013/0369847-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**  
**IMPETRANTE** : **SOLANGE DE MATOS MARTINS**  
**IMPETRADO** : **MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES**  
**INTERES.** : **UNIÃO**

## **DECISÃO**

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por **Solange de Matos Martins**, apontando como autoridade coatora o Ministro de Estado dos Transportes e como ato coator a Portaria n. 89, de 5 de julho de 2013 (fl. 47), que a excluiu, por demissão, do cargo de Agente Administrativo, do quadro de pessoal do Departamento do Fundo da Marinha Mercante.

Alega, no mérito, a nulidade do procedimento administrativo disciplinar que embasou o ato demissório, por erro na qualificação jurídica dos fatos, violação do princípio da proporcionalidade da sanção e inobservância do disposto no art. 168 da Lei n. 8.112/1990 (imposição de penalidade mais grave, sem amparo nas provas dos autos).

Requeru, ainda, a concessão de liminar "*para suspender os efeitos da decisão de demissão, com seu retorno ao cargo*" (fl. 7), indeferida pelos fundamentos da decisão às fls. 85/86.

Intimada, a União manifestou interesse no feito. (fl. 91).

O Ministro de Estado dos Transportes, na condição de autoridade impetrada, trouxe aos autos as informações de fls. 96/853, nas quais apresenta argumentos e documentos para repelir as teses da impetração, requerendo a denegação da ordem.

O Ministério Público Federal, pelo Subprocurador-Geral da República José Flaubert Machado Araújo, manifestou-se pela denegação da ordem, pelas razões declinadas no parecer às fls. 856/859, resumido pela seguinte ementa:

### **ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.**

*Mandado de segurança com pedido de medida liminar. Processo administrativo disciplinar que culminou com a demissão da Impetrante do cargo de Agente Administrativo, do quadro de pessoal do Departamento do Fundo da Marinha Mercante, por prática da conduta descrita no art. 117, IX da Lei 8.112/1990. Alegado erro de tipificação, desproporcionalidade da pena aplicada e inexistência de fundamentação para julgamento no*

*sentido contrário do relatório final da Comissão Processante. Pedido de medida liminar indeferido. Análise que se restringe aos aspectos de legalidade, mas não adentra ao mérito administrativo. Devido processo legal, atendido. A autoridade julgadora, em sede de processo administrativo disciplinar, não está obrigada a acatar o relatório final da comissão processante, seja quanto à pena aplicada, seja quanto à tipificação, e, desde que devidamente fundamentada a sua decisão - exatamente a hipótese dos autos - "pode divergir das conclusões da comissão disciplinar e impor penalidade diversa da sugerida, ainda que mais grave, desde que apoiada tal decisão em suficiente motivação".*

*Precedente do STJ. Expressa previsão legal de aplicação da pena de demissão na hipótese de prática da conduta tipificada no art. 117, IX, da Lei n. 8.112/1990, caso dos autos, o que afasta a alegada desproporcionalidade da pena aplicada. Segurança que deve ser denegada. (fls. 856/857).*

Benefício da assistência judiciária deferido pela Presidência (fl. 78).

Representação regular (fl. 9).

### **É O RELATÓRIO. PASSO À FUNDAMENTAÇÃO.**

A teor do disposto no art. 1.º da Lei n. 12.016/2009, a concessão da ordem vai condicionada à **prévia e convincente demonstração**, mediante provas documentais apresentadas já com a peça exordial, da violação de um **direito líquido e certo**, por **ato abusivo ou ilegal**, da autoridade dita coatora.

Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte Superior manifesta, dentre outros tantos, no seguinte precedente:

*PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR. ESTABILIDADE DO ART. 19 DO ADCT. USUFRUTO DE LICENÇA - PRÊMIO E FÉRIAS. NÃO DEMONSTRADA A LIQUIDEZ E CERTEZA DO DIREITO POSTULADO NEM A LESIVIDADE DO ATO DA AUTORIDADE PÚBLICA. DESCUMPRIDA A EXIGÊNCIA LEGAL DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. AUSÊNCIA DE EFETIVO TRABALHO. GOZO DE FÉRIAS. IMPOSSIBILIDADE.*

*1. Nos termos da jurisprudência do STJ, 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.*

*2. Na hipótese em exame, os documentos acostados aos autos não*

*são suficientes para dar suporte às alegações dos impetrantes, de forma a infirmar os fundamentos da decisão atacada e, por consequência, demonstrar sua abusividade ou ilegalidade, razão pela qual não há falar em ofensa a direito líquido e certo.*

[...]

5. Agravo Interno não provido.

(AgInt no RMS 50.805/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 01/02/2017)

Na presente hipótese, a impetrante se insurge contra o ato sancionador, que tem por nulo, em razão de (i) erro na qualificação jurídica dos fatos; (ii) violação do princípio da proporcionalidade da sanção; e, (iii) inobservância do disposto no art. 168 da Lei n. 8.112/1990, em razão de imposição de penalidade mais grave, supostamente sem amparo nas provas dos autos.

Examino, doravante, cada uma destas alegações, à luz do acervo probatório apresentado pelas partes.

### **1. Da qualificação jurídica dos fatos.**

No ponto, o argumento da impetrante foi apresentado nos seguintes termos:

*Da Ausência de Tipificação:*

*A primeira ilegalidade decorre pela ausência de dolo/culpa, ou tampouco interesse de vantagem patrimonial. Certo, para subsunção de penalidade, como decorrência do direito sancionador, deve existir perfeita coerência da conduta realizada no mundo fático com o modelo legal e proibido pela lei.*

*Para fiel aplicação do dispositivo, a própria administração teria que se ancorar em elementos existentes nos autos para tanto, o que não o fez e a própria Comissão Processante afastou tal possibilidade.*

*Não se podem confundir equívocos, com má-fé, dolo ou tampouco culpa, vez que inexplicável sem a demonstração de obtenção de vantagem patrimonial pela servidora. E ainda, a ausência de prejuízo ao erário, pois as concessões irregulares foram cobradas, e adimplidas quase que a totalidade do débito, sendo o resto foi inscrito em dívida ativa para eventual cobrança pela Fazenda Nacional.*

A Autoridade impetrada, nas informações que prestou, assim descreveu os fatos que deram origem à sanção disciplinar:

18. Tais fatos são relativos à concessão de inúmeras isenções de AFRMM no ano de 2008 à ausência de amparo legal, por parte da Sra. Solange de Mattos Martins, servidora lotada no SERRAR/Santos.

19. As irregularidades foram descortinadas a partir de checagem de alguns processos em todos os SERRARs do país, verificando-se, a partir disso, a existência de problemas somente no SERRAR/Santos.

20. Diante de tal detecção, a DICAR/DEFMM solicitou àquela unidade cerca de 150 processos de isenção para análise por equipe de servidores especializada, concluindo, conforme Relatório de fls. 37/43 do Processo nº 50700.000357/2009-91, que erros grosseiros foram cometidos reiteradas vezes pela aludida servidora e, coincidentemente, em situações nas quais os representantes legais das empresas eram sempre os mesmos.

21. Para ilustrar a gravidade dos fatos e a conclusão da DICAR/DEFMM sobre os problemas ocorridos em Santos, vale transcrever alguns trechos do mencionado Relatório:

(...)

Também se verificou que esses 74 processos (de 78 solicitados) tinham sido analisados e deferidos pela mesma servidora do SERRAR-Santos, quem seja, Solange de Mattos Martins, e que sempre se apresentavam como interessadas as mesmas empresas consignatárias e, por óbvio, os mesmos representantes legais (despachantes).

(...) (fl.37)

Nesse contexto, os argumentos da impetrante, na hipótese mais favorável, são considerações desprovidas de lastro probatório e, também por isso, a desconstituição das conclusões da autoridade julgadora demandaria dilação probatória, sabidamente incompatível com a via angusta do mandado de segurança.

A propósito, é da jurisprudência do STJ:

**ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AUSÊNCIA DE REQUISITO PARA CONCESSÃO DO MANDAMUS. ORDEM DENEGADA.**

[...]

2. O Mandado de Segurança visa proteger direito líquido e certo, ou seja, é pressuposto que o impetrante traga aos autos prova pré-constituída e irrefutável da certeza do direito a ser tutelado, capaz de ser comprovado, de plano, por documento inequívoco. Logo, somente aqueles direitos plenamente verificáveis, sem a necessidade de qualquer dilação probatória, é que ensejam a

*impetração do Mandado de Segurança, não se admitindo, para tanto, os direitos de existência duvidosa ou decorrentes de fatos ainda não determinados.*

*3. O STJ tem entendido de forma pacífica ser necessária a apresentação de prova pré-constituída. Desta feita, fica clara a ausência de um dos requisitos ensejadores a viabilizar a impetração do Writ of Mandamus, qual seja, a comprovação do direito líquido e certo do impetrante por meio de prova pré-constituída, motivo que leva à denegação da segurança deste remédio heróico, sem prejuízo de o autor buscar por outros meios a satisfação do seu bem da vida (RMS 24.607/RJ, Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 24/6/2009; AgRg no RMS 45.602/CE, Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 18/8/2014)*

*[...]*

*6. Mandado de Segurança denegado.*

*(MS 25.175/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 06/09/2019)*

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. PROVA EMPRESTADA. UTILIZAÇÃO. ACAREAÇÃO ENTRE ACUSADOS. OBRIGATORIEDADE. INEXISTÊNCIA. COMISSÃO PROCESSANTE. SUBSTITUIÇÃO DE MEMBROS. POSSIBILIDADE. IMPARCIALIDADE. AUSÊNCIA. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. INOCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. LIMITES. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CONSTITUCIONALIDADE. LICENÇA MÉDICA. GERÊNCIA OU ADMINISTRAÇÃO DE SOCIEDADE PRIVADA. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA PENA. DISCRICIONARIEDADE. AUSÊNCIA.*

*[...]*

*7. Caso em que as alegações do impetrante são meras ilações desprovidas de qualquer comprovação, não existindo elementos mínimos que possam ensejar a sua conclusão de que os membros da comissão teriam conduzido o procedimento de forma parcial.*

*8. Em sede de mandado de segurança, é indispensável que a prova do direito seja pré-constituída, sendo inviável a dilação probatória.*

*9. 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, de modo que se mostra inviável a análise das provas constantes no processo disciplinar a fim de adotar conclusão diversa daquela à qual chegou a autoridade administrativa competente.*

*[...]*

*17. Ordem denegada.*

*(MS 22.828/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 21/09/2017)*

Eis por que não merece prosperar o argumento.

## **2. Da alegada ofensa à proporcionalidade.**

Referindo-se à demissão, argumenta a impetrante que *"essa pena, para sua aplicação, deve ter respaldo em prova convincente para não comprometer a proporcionalidade da sanção administrativa. Como nos autos não há sequer demonstração da indevida vantagem patrimonial recebida, demonstra-se desproporcional a aplicação da penalidade administrativa"* (fl. 5).

Mas também aqui não merece prosperar a segurança.

Em primeiro lugar, pela já apontada inadequação da via eleita, incompatível que é com dilação probatória.

Em segundo lugar porque, nas hipóteses em que a lei prevê a aplicação da sanção demissória, não cabe juízo de conveniência e/ou oportunidade à autoridade julgadora, descabendo, assim, deliberar sobre a proporcionalidade da sanção.

A propósito:

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONHECIMENTO DO FATO ILÍCITO PRATICADO PELO RECORRENTE DENTRO DO QUINQUÊNIO LEGAL. ALEGAÇÃO DE IRRAZOABILIDADE E DESPROPORCIONALIDADE DA PENA DE DEMISSÃO. APRECIÇÃO ACERCA DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE SE ENCONTRA RELACIONADA COM A PRÓPRIA LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEIXAR DE APLICAR A PENA DE DEMISSÃO QUANDO INDUVIDOSA A OCORRÊNCIA DE MOTIVO PREVISTO NA NORMA QUE COMINA TAL ESPÉCIE DE SANÇÃO. PENALIDADE DE DEMISSÃO APLICADA EM CONSONÂNCIA COM AS LEIS ESTADUAIS REGENTES DA ATIVIDADE DOS POLICIAIS CIVIS.*

[...]

*VII - A Primeira Seção do STJ firmou a impossibilidade de a administração pública, por razões discricionárias (juízo de conveniência e de oportunidade), deixar de aplicar a pena de demissão, quando induvidosa a ocorrência de motivo previsto na norma que comina tal espécie de sanção. Neste sentido: RMS n. 36.325/ES, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/10/2013, DJe 5/12/2013.*

[...]

X - Agravo interno improvido.

(AgInt nos EDcl no RMS 51.150/BA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe 28/05/2019)

*MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA. AFERIÇÃO PELA VIA DO MANDADO DE SEGURANÇA. INADEQUAÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA*

[...]

2. A estreita via do mandado de segurança - por revelar-se incompatível com a rediscussão de fatos e provas - não se presta para aferir a razoabilidade e/ou a proporcionalidade da sanção administrativa aplicada ao caso concreto, notadamente em se tratando de pena portadora de viés vinculante para a autoridade administrativa julgadora, como ocorre em relação à demissão.

*Precedentes do STJ e do STF 3. Ordem denegada.*

(MS 21.012/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 02/09/2019)

### **3. Da alegação de ofensa ao art. 168 da Lei n. 8.112/1990.**

Diz a impetrante que "o relatório final da Comissão Processante está em total consonância com as provas colhidas nos autos, adentrando e analisando todos os seus aspectos, não autorizando julgamento em sentido contrário. Assim, é nítida ofensa, pois todos os elementos acostados não autorizam o julgamento contrário". (fls. 5/6).

Isso diz porque a penalidade proposta pela Comissão processante, a saber, a suspensão, foi rejeitada pela Autoridade julgadora que, ao fim, aplicou a demissão.

O artigo que se diz violado tem a seguinte redação:

**Art. 168.** *O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.*

**Parágrafo único.** *Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.*

Logo se vê que é legalmente possível o agravamento da sanção proposta, o que,

só por si, afasta a alegação de nulidade. Ademais, a alteração da sanção foi devidamente motivada pela Autoridade julgadora ao acolher o Parecer n.º 224/2013/CONJUR (fls. 35/46).

Assim, como já decidiu a Primeira Seção, ao Judiciário é vedada a incursão no mérito da sanção administrativa. Nesse sentido:

*ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR DA RECEITA FEDERAL. DESVIO DE CARGA DESTINADA À DESTRUÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD). PENA DE DEMISSÃO. CONTROLE JURISDICIONAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EXAME DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E DA LEGALIDADE DO ATO. IMPOSSIBILIDADE DE INCURSÃO DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. FUNDAMENTAÇÃO. PROPORCIONALIDADE. [...]*

*4. O exame da prova produzida no PAD foi feito de forma fundamentada pela autoridade impetrada, que conclui pela participação do impetrante nos atos a ele imputados a partir dos elementos de prova indicados e sopesados no Relatório Final da Comissão processante, adotado pela autoridade impetrada.*

*5. A avaliação da gravidade da infração efetuada em sede de Processo Administrativo Disciplinar, se não ultrapassa a esfera do proporcional e do razoável, como nos presentes autos, não se sujeita à revisão judicial.*

*6. Agravo interno não provido.*

**(AgInt no MS 24.045/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 30/04/2019)**

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. EX-REITOR DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. IMPARCIALIDADE DOS MEMBROS DA COMISSÃO PROCESSANTE. ATUAÇÃO EM OUTRO PAD. APURAÇÃO DE FATOS DISTINTOS. AUSÊNCIA DE VÍCIO. ALEGADA AUSÊNCIA DE PROVA DA RESPONSABILIDADE DO IMPETRANTE PELAS IRREGULARIDADES APONTADAS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. RELATÓRIO FINAL FUNDADO EM CONSISTENTE ACERVO PROBATÓRIO. CORRELAÇÃO ENTRE OS FATOS INVESTIGADOS E A NORMA VIOLADA. PROCEDIMENTO OBSERVADO NA ESPÉCIE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA. AUSÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE. PROPORCIONALIDADE VERIFICADA DIANTE DA GRAVIDADE*



**DA INFRAÇÃO PRATICADA. ORDEM DENEGADA.**

[...]

VII. *É pacífica a jurisprudência desta Corte segundo a qual o mandado de segurança não constitui a via adequada para o exame da suficiência do conjunto fático-probatório constante do Processo Administrativo Disciplinar - PAD, a fim de verificar se o Impetrante praticou ou não os atos que foram a ele imputados e que serviram de base para a imposição de penalidade administrativa. O controle jurisdicional do PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e à legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar (MS 16.121/DF, 1ª S., Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 06.04.2016).*

[...]

IX. *Compreendida a conduta do Impetrante nas disposições dos arts.*

*117, IX, e 132, IV, X e XIII, da Lei n. 8.112/90, combinado com os arts. 10, caput, e incisos I, VIII e XII, e 11, caput, e inciso I, da Lei n. 8.429/92 - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, lesão aos cofres públicos e prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública e causa prejuízo ao erário -, não existe para o administrador discricionariedade para a aplicação de pena diversa da demissão.*

[...]

XI. *Ordem denegada.*

**(MS 21.859/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 19/12/2018)**

Por tudo isso, não se demonstrou existir, no ato apontado como coator, eivas de ilegalidade ou abuso de poder.

**ANTE O EXPOSTO**, em harmonia com o parecer ministerial e com fundamento no art. 34, XIX, do RISTJ, **denego a segurança**.

Custas pelo impetrante, cujo recolhimento se dispensa, em razão do benefício da gratuidade de justiça (fl. 78).

# *Superior Tribunal de Justiça*

Sem condenação em honorários, em conformidade com o disposto no art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e Súmula 105 do STJ.

Publique-se.

Brasília, 12 de dezembro de 2019.

**MINISTRO SÉRGIO KUKINA**  
Relator

