

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** Trata-se de ação originária em que magistrado aposentado compulsoriamente busca afastar penalidade administrativa aplicada pelo CNJ no âmbito de processo administrativo disciplinar.

Em sede de preliminar da contestação (eDoc 20, Volume 2, Parte 3, fls. 50/68), a União argui a existência de litispendência e, no mérito, refuta as alegações da parte, requerendo a improcedência do pedido.

Pois bem. De início, reconheço a competência originária da Corte para analisar a demanda, nos termos do art. 102, I, "r", da Constituição Federal e do julgamento de mérito da ADI 4.412.

Nada obstante a jurisprudência do Supremo tenha caminhado, por muito tempo, no sentido de restringir o acesso à Corte com base no citado dispositivo constitucional, mais recentemente se observa uma mudança de entendimento a fim de legitimar o conhecimento amplo das ações que buscam impugnar atos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), quando formalizados no exercício da competência constitucional desse órgão de controle.

Dessa forma, não só as ações constitucionais serão objeto de conhecimento originário pelo Supremo (*e.g.*, mandados de segurança, ações diretas de inconstitucionalidade, etc.) mas também as ações ordinárias em geral. Nesse sentido, transcrevo a tese fixada pelo Plenário no julgamento da ADI 4.412, Relator o ministro Gilmar Mendes: *"Nos termos do artigo 102, I, 'r', da Constituição Federal, é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, todas as ações ajuizadas contra decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais, respectivamente, previstas nos artigos 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º, da Constituição Federal."*

Sendo assim, reputo competente a Suprema Corte para julgar a presente ação. No mesmo sentido: AO 2.424 AgR, Redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes; AO 2.770, Relatora a ministra Cármen Lúcia; ACO 2.311 AgR, Redator do acórdão o ministro Dias Toffoli; Pet

4.770, Relator o ministro Roberto Barroso; e Rcl 33.459 AgR, Redator do acórdão o ministro Gilmar Mendes.

Rejeito, ainda, a prejudicial de mérito suscitada pela União.

A meu ver, não há falar em litispendência no caso concreto. O mandado de segurança apontado pelo ente federal – de n. 28.802 – não apresenta o autor em seu polo ativo, mas, sim, Juanita Cruz da Silva Clait Duarte.

Mesmo se considerado o mandado de segurança indicado pela parte na petição inicial (MS 28.889), observa-se a falta de identidade da causa de pedir entre as demandas. Dessa forma, baseando-se a presente ação em argumentos diversos, encontra-se prejudicada a aplicação do art. 337, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil. Sobre o ponto, vale destacar que, no julgamento do MS 28.889, esta Corte ressaltou a possibilidade de acesso do autor às vias ordinárias. Nesse mesmo sentido: RE 89.991, ministro Thompson Flores.

Quanto ao mérito, entendo assistir razão ao autor.

Inicialmente, não prospera a alegação de nulidade da sessão de julgamento do PAD 200910000019225 por não ter sido presidida pelo Presidente ou pelo Vice-Presidente do Supremo.

No julgamento do MS 28.003, esta Corte teve a oportunidade de, em caso análogo, afastar a inconstitucionalidade do julgamento por ausência do Presidente do Conselho Nacional de Justiça à sessão plenária. Reporto-me ao voto condutor, proferido pela Relatora, ministra Ellen Gracie, e acompanhado pela maioria:

1. Preliminarmente, nego acolhida à alegada inconstitucionalidade do julgamento ora impugnado, por ter sido presidido pelo Ministro João Orestes Dalazen, do Tribunal Superior do Trabalho. O art. 103-B, § 1º, da Constituição Federal somente prevê que a Presidência do Conselho Nacional de Justiça compete a Ministro do Supremo Tribunal Federal, não que todos os julgamentos devam ser necessariamente por ele presididos.

Nesse sentido, o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça prevê a possibilidade de o Presidente delegar a sua atribuição de presidir as sessões plenárias, bem como de se licenciar:

“Art. 3º O Plenário do CNJ, seu órgão máximo, é constituído por todos os Conselheiros empossados e se reúne validamente com a presença de no mínimo dez (10) de seus integrantes.

[...]

Art. 4º **Ao Plenário do CNJ compete** o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, o seguinte:

[...]

III – receber as reclamações e delas conhecer contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional concorrente dos tribunais, decidindo pelo arquivamento ou **instauração do procedimento disciplinar**;

IV – avocar, se entender conveniente e necessário, processos disciplinares em curso;

[...]

XXVI – **conceder licença ao Presidente** e, por mais de três (3) meses, aos demais Conselheiros;

[...]

Art. 5º O CNJ será presidido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, que votará em caso de empate.

Art. 6º **São atribuições do Presidente, que pode delegá-las, conforme a oportunidade ou conveniência**, observadas as disposições legais:

[...]

IV – convocar e **presidir as sessões plenárias do CNJ**, dirigindo-lhes os trabalhos, cumprindo e fazendo cumprir o presente Regimento;

[...]

Art. 23 Os Conselheiros serão **substituídos em suas eventuais ausências**:

I – o Presidente do Conselho, pelo Conselheiro por ele indicado;

[...] (Destaquei).

Recente alteração Regimental no STF atribuiu ao Vice-Presidente desta Corte a substituição do Presidente. Porém, na ocasião do julgamento da Reclamação Disciplinar 2008.10.00.001259-7, essa regra ainda não se encontrava em vigor.

Assim, não há que falar em inconstitucionalidade do julgamento ora impugnado por ausência do Presidente do CNJ à sessão plenária.

[...]

Com efeito, esta Corte já teve oportunidade de afirmar a força normativa dos regimentos internos dos Tribunais e dos Conselhos, suficiente para justificar sua utilização para fins de colmatação de eventuais lacunas do sistema, a permitir, desse modo, o efetivo exercício das funções constitucionais a que destinados. O ministro Gilmar Mendes, ao proferir voto no MS 28.003, pontuou:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Senhor Presidente, também já me manifestei com relação a essa questão. Tenho a impressão de que, por mais que tenha havido esforço e um debate por tão longos anos a propósito da construção do Conselho, sempre acabam ocorrendo esses fenômenos, que alguns chamam até de “lacuna constitucional”. E há uma razão evidente: a Constituição, ainda que seja detalhada e detalhista como a nossa, não logra codificar. Até os códigos têm omissões ou lacunas; imagine, então, um texto constitucional.

Por isso, inclusive, pessoas notáveis como, por exemplo, o Professor Peter Hebel e o difundido Zagrebelsky dizem que o texto constitucional deve ser interpretado tendo em vista o chamado “pensamento do possível”, um pensamento possibilista, um pensamento que viabilize a sua aplicação, e não – diria eu agora, não o Professor Peter Hebel – numa versão suicida, que é a sua não aplicação. Então, parece-me que – isso nós já tínhamos notado - havia esse problema, que poderia levar até a disfuncionalidades: o Presidente do Conselho era o Presidente do Supremo, mas não se previa a Vice-Presidência. Era necessário que isso se resolvesse, e isso se deu, então, com a

Emenda nº 61, que claramente definiu e deu um novo redimensionamento ao texto constitucional, deixando claro que o Vice-Presidente do Supremo também atua.

[...]

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – A mim me parece que essa perspectiva me leva a chancelar essa orientação. De resto, já foi dito aqui também que a norma regimental do Conselho tem força normativa suficiente para colmatar essas eventuais lacunas do sistema, tal como já foi reconhecido, de modo que não me parece de validar-se.

Na prática, quando se lida com o Conselho cotidianamente, percebe-se que não só o Corregedor é muitas vezes chamado a atuar, como também o próprio Ministro designado do TST, que acaba muitas vezes, em alguns momentos, como disse o Ministro Toffoli, semelhante à situação do decano, conduzindo as sessões, que, como se sabe, são sessões que duram às vezes dez, doze, quatorze horas. Quer dizer, a formalização desse juízo levaria exatamente, ao invés de um pensamento possibilista, na linha de Hebel, a um pensamento impossibilista – se me permitem a expressão –, um pensamento de impossibilidade, porque comprometeria. Imaginem se nós exigíssemos ao Procurador-Geral – além dos problemas que causariam à sua coluna –, se nós disséssemos que seria inválida porque a representação do Ministério Público estaria...

[...]

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Pois é, é que, ao invés do pensamento de possibilidade, um pensamento de negação de possibilidade.

Com essas considerações, Presidente, pedindo vênias ao eminente Ministro Fux nessa fundamentação, eu apoio a Ministra Ellen.

Sob essa perspectiva, não vislumbro nulidade referente ao ponto.

No mérito, a presente ação originária visa a desconstituição da pena de aposentadoria compulsória aplicada a Irênio Lima Fernandes no PAD n. 200910000019225, com base no art. 56, II, da Lei Complementar n. 35/1979 (Loman). Transcrevo, por pertinente, a ementa do acórdão impugnado do CNJ:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS PARA SOCORRER LOJA MAÇÔNICA – ENVOLVIMENTO DE JUÍZES – ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE EMORALIDADE ADMINISTRATIVAS (CF, ART. 37) E AOS DA IMPARCIALIDADE, TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE, DIGNIDADE, HONRA E DECORO DO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL – APOSENTADORIA COMPULSÓRIA, A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO (LOMAN, ART. 56, II), DE PARTE DOS JUÍZES ENVOLVIDOS.

1. A Administração Pública se pauta pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, entre outros (CF, art. 37). O Juiz se pauta, em sua conduta, pelos princípios da imparcialidade, transparência, integridade, dignidade, honra e decoro (Código de Ética da Magistratura Nacional).

2. Fere de morte os referidos princípios e o sentido ético do magistrado: a) a escolha discricionária, por parte do Presidente do TJ-MT, assistido por juiz auxiliar que se encarregava dessa tarefa, dos juízes que irão receber parcelas atrasadas, pautando-se pela avaliação subjetiva do administrador da “necessidade” de cada um; b) o pagamento das referidas parcelas sem emissão de contracheque, mediante simples depósito em conta do magistrado contemplado, que desconhece a que título específico recebe o montante depositado; c) o direcionamento de montante maior do pagamento de parcelas atrasadas aos integrantes da administração do Tribunal (constituindo, no caso do Vice-Presidente e do Corregedor-Geral, verdadeiro pagamento de “cala a boca”, em astronômicas somas, para não se oporem ao “esquema”) e aos magistrados que poderiam emprestar o valor recebido à Loja Maçônica “Grande Oriente do Estado de Mato Grosso”, presidida pelo Presidente do Tribunal e integrada por seus juízes auxiliares, que procederam às gestões para obter empréstimos de outros magistrados (que funcionaram como verdadeiros “laranjas”, ou seja, meros intermediadores do repasse das quantias pagas), visando a socorrer financeiramente a referida Loja, pelo desfalque ocorrido em Cooperativa de Crédito por ela instituída; d) o cálculo “inflacionado” dos atrasados abrangendo período prescrito, com adoção de índices de atualização mais favoráveis aos beneficiários e incluindo rubricas indevidas ou com alteração posterior do título pelos

quais as mesmas verbas eram pagas.

3. Hipótese de aposentadoria compulsória dos requeridos, proporcional ao tempo de serviço, a bem do serviço público, nos termos dos arts. 42, V, e 56, II, da LOMAN, por patente atentado à moralidade administrativa e ao que deve nortear a conduta ética do magistrado, quando da montagem de verdadeiro “esquema” de direcionamento de verbas públicas à Loja Maçônica GOEMT em dificuldades financeiras.

**Processo Administrativo Disciplinar julgado procedente.**

Antes de passar ao exame de mérito, cumpre rememorar as razões do órgão de controle a instaurar, de ofício, contra o então magistrado, procedimento administrativo disciplinar que veio a ser julgado procedente, impondo-se, nos termos do art. 56, II, da Loman, a penalidade de aposentadoria compulsória.

Consta dos autos que, em 2 de abril de 2008, o então Corregedor do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso encaminhou ao CNJ relatório circunstanciado a revelar que diversos juízes daquela Corte – além de magistrados a ela vinculados – teriam praticado atos reveladores de desvios éticos (tais como recebimento privilegiado de verbas remuneratórias), com conseqüente utilização indevida de verba pública para prestação de socorro financeiro à loja maçônica Grande Oriente do Estado de Mato Grosso (GOEMT).

Conforme indicou o órgão correcional estadual, o Presidente do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, em concurso com outros magistrados, teria dado causa a prejuízo ao Estado com o propósito de amortizar dívidas da entidade. O grupo teria, ainda, promovido diversos pagamentos de verbas salariais atrasadas a juízes alegadamente escolhidos, uma vez que o orçamento da Corte não seria suficiente para atender a todos com direito de receber quantias. Os valores teriam sido transferidos mediante simples depósito em conta corrente e sem a devida emissão de documento comprobatório.

De acordo com as conclusões do Corregedor estadual, os repasses tinham duplo fim: de um lado, o pagamento de importâncias a togados investidos em funções de direção na Corte ou possuidores de algum grau de parentesco com estes; de outro, a transferência das quantias recebidas à GOEMT, que na época enfrentava crise financeira.

Tais apontamentos foram remetidos ao CNJ, que instaurou processo administrativo disciplinar contra, entre outros magistrados, o ora autor (Portaria n. 002, de 6 de maio de 2009). Concluído o procedimento, em 2010, o pedido foi julgado procedente pelo Plenário do órgão fiscalizador, que, nos termos do art. 56, II, da Loman, aplicou a pena de “aposentadoria compulsória, proporcional ao tempo de serviço, a bem do serviço público, pela prática de atos incompatíveis com a dignidade, honra e decoro de suas funções”.

Na ocasião, o Relator, ministro Ives Gandra, ressaltou que, “por intermédio de Portaria do Conselho Nacional de Justiça foi instaurado, de ofício, procedimento administrativo disciplinar contra os desembargadores José Ferreira Leite, [...] do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, para apuração, em suma, de **possíveis irregularidades na emissão e recebimento de ‘altíssimas somas de dinheiro’**, com **beneficiamento de membros da Administração** na gestão do Des. José Ferreira Leite, bem como na destinação de parte dos importes recebidos a **empréstimo à Loja Maçônica** por este dirigida (‘Grande Oriente do Estado do Mato Grosso’) (PORT1)”.

Em voto, Sua Excelência destacou a legalidade das provas e das conclusões coligidas, dizendo-as amparadas em evidências coletadas no próprio processo disciplinar. Frisou, ainda, que, “analisando os fatos descritos no presente **processo administrativo disciplinar**, verifica-se o cerne do **atentado aos princípios da legalidade e moralidade administrativa** que nele se encontra e diz respeito ao **desvio de numerário do Poder Judiciário para entidade privada**, realizado por aqueles que, no Tribunal de Justiça do Mato Grosso, ocupavam **cargos ou funções de direção**, como ordenadores de despesas, quer direta, quer indiretamente”. Ao fim, apontou os valores pagos a cada requerido.

Relativamente ao autor, as imputações, os fundamentos da sanção disciplinar e a conclusão a que chegaram os julgadores foram assim elencados (eDoc 17, Volume 1, Parte 4, fls. 22-75 e eDoc 18, Volume 2, Parte 1, fls. 3-12):

6) IRÊNIO LIMA FERNANDES

Ao Juiz de Direito Irênio Lima Fernandes imputam-se as

seguintes condutas:

a) promover empréstimos à Loja Maçônica “Grande Oriente do Estado do Mato Grosso”, que teriam sido quitados por meio de pagamento de créditos auferidos de forma favorecida do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, em virtude de sua vinculação com a maçonaria;

b) participação em “comitiva” que teria procurado o Juízo da Comarca de Poconé/MT, com o objetivo de “impressionar” e “pressionar” o Juiz da causa – Edson Dias Reis, então Juiz Substituto – na ação cautelar inominada promovida pelo “Grande Oriente do Estado do Mato Grosso” e “Grande Loja Maçônica do Estado do Mato Grosso” em face de SICOOR PANTANAL – Cooperativa de Crédito Rural de Responsabilidade Ltda., componentes dos seus conselhos Administrativo e Fiscal e Outros.

O Requerido reconheceu, em seu depoimento (DOC197), que participou ativamente da fundação e criação da Cooperativa para Maçons no Estado de Mato Grosso, que procedeu aos levantamentos técnicos e a proposta para a reunião dos Maçons, caracterizando-se como o idealizador da Cooperativa.

Extrai-se também do referido depoimento que o Requerido trabalhou diretamente no levantamento dos ativos e na captação de empréstimos, visando a obter recursos que salvassem a Cooperativa, como no empréstimo contraído: “48 parcelas de R\$ 1.748,34 dividida, juros de 2,3%”.

Também aponta como as pessoas eleitas, na reunião da Loja Maçônica presidida pelo Desembargador José Ferreira Leite, para obter recursos para a maçonaria os Drs. Marcelo Souza Barros, Antônio Horácio da Silva Neto e José de Arimatéia, de modo a salvar a Cooperativa desfalcada e os que nela investiram. De fato, observamos que todos esses juízes obtiveram recursos consideráveis durante a Gestão do Des. José Ferreira Leite, referente ao período de 2003/2005.

Restou comprovado, que as movimentações dos créditos de atrasados feitos ao Requerido, entre os anos de 2003 a 2005, também transitaram em domicílio bancário não identificado.

O montante no exercício de 2003 chegou a R\$ 166.990,16. Durante o exercício de 2004 o valor atingiu o montante de R\$ 255.157,58 e em 2005 alcançou R\$ 263.392,93, sendo que, desse valor, R\$ 133.531,04, apenas em janeiro daquele ano, período em que se operaram os empréstimos à Loja maçônica.

É notória a participação do Requerido na constituição e “esquema” de salvação da Cooperativa ligada à Loja Maçónica da qual era membro, bem como a participação na reunião da loja maçónica onde, conforme seu depoimento: *“ai foi feita uma plêiade de pessoas, que concordou, e eu inclusive me propus a levantar cinquenta mil reais e fiz a minha parte (...) e nós levantamos nessa plêiade de pessoas seiscentos e cinquenta mil reais”* (DOC197). E, como já expresso no item III-B do presente voto, o “esquema” era altamente atentatório à moralidade e legalidade administrativas.

Ora, uma das fórmulas encontradas de quitar os empréstimos feitos pelos magistrados para recompor os ativos da Cooperativa foi, entre tantas irregulares, a de processar uma folha de pagamento especial, no mês de janeiro de 2005, período de férias e que não iria despertar maiores alardes, como já evidenciado nos pagamentos de todos os envolvidos.

Verifica-se, pois, que o Recorrido, na qualidade de integrante da Loja Maçónica em questão e de mentor da criação da Cooperativa e integrante da “plêiade” para obter recursos para socorro da Maçonaria, foi beneficiado com R\$ 574.769,42 só durante a gestão de 2003 a 2005 do TJ-MT, sendo o 12º melhor aquinhado dentre os 253 magistrados contemplados com pagamento de atrasados naquela Gestão, dos 261 que compunham o Judiciário Mato-grossense na época (27 desembargadores e 234 juízes), mais do que os próprios Desembargadores do Tribunal, sendo que a imensa maioria recebeu valores inferiores à centena de milhar, o que contrasta com o valor recebido pelo Requerido.

Quanto à acusação de pressão sobre o juiz a quem foi distribuído o processo do GOEMT x SICCOOB, Dr. Edson Dias Reis, este mesmo reconheceu não ter recebido qualquer pressão para decidir favoravelmente à Loja Maçónica o referido processo, razão pela qual, quanto a esta acusação, o Requerido desmerece punição.

Assim, apenas pela primeira imputação, é o Requerido responsável, e, sendo de extrema gravidade, por atentar contra a dignidade e decoro no exercício da magistratura, é de se julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE o presente Processo Administrativo Disciplinar, merecendo o Requerido Irênio Lima Fernandes a aplicação da pena de aposentadoria a bem do serviço público, proporcional ao tempo de serviço, nos termos do art. 56, II, da LOMAN.

O autor sustenta, em síntese, a desproporção da penalidade imposta, tendo em vista as circunstâncias fáticas e jurídicas abstraídas do caso concreto, entre elas, o arquivamento do inquérito penal e do inquérito civil de improbidade administrativa.

Pois bem. Reconheço, desde logo, a importância do Conselho Nacional de Justiça como órgão de fiscalização e controle. Cabe, no entanto, ao Poder Judiciário restabelecer os direitos porventura maculados por decisões dali oriundas.

Não desconheço que há jurisprudência desta Corte no sentido da impossibilidade de análise da dosimetria da punição aplicada em sede de processo administrativo disciplinar, por ser exigível minucioso revolvimento dos elementos probatórios constantes do processo que tramitou na esfera administrativa (RMS 38.529 AgR, Primeira Turma, ministra Rosa Weber, *DJe* de 20 de setembro de 2022; e RMS 35.383 AgR, Segunda Turma, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 20 de setembro de 2022).

Por outro lado, o art. 12 da Resolução n. 135/2007/CNJ, que versa sobre o procedimento administrativo disciplinar dos magistrados, assim dispõe: “Aplicam-se aos procedimentos disciplinares contra magistrados, subsidiariamente, e desde que não conflitem com o Estatuto da Magistratura, as normas e os princípios relativos ao processo administrativo disciplinar das Leis n. 8.112/90 e n. 9.784/99.”

A Lei n. 9.784/1999 positivou os princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da **razoabilidade**, da **proporcionalidade**, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica, do interesse público e da eficiência.

**Proporcionalidade e razoabilidade** sinalizam a medida necessária, adequada e conveniente aos fins a que se destina o ato. Juntamente com a **individualização da pena**, destacam-se como os preceitos mais relevantes para o tema em debate, porquanto inseridos no **art. 128 da Lei n. 8.112/1990**:

**Art. 128.** Na aplicação das penalidades serão consideradas

a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

No âmbito do Supremo, são inúmeros os exemplos nos quais afastadas as sanções disciplinares impostas pela Administração Pública, sobretudo quando os documentos juntados aos autos – **como ocorre no presente caso** – foram capazes de demonstrar o excesso cometido pelo órgão estatal. Transcrevo, a título de ilustração, as seguintes ementas:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LICENCIAMENTO EX-OFFICIO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. AUSÊNCIA DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA PENA APLICADA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. ILEGALIDADE. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES.

**1. Nos termos da orientação firmada no STF, o controle jurisdicional do ato administrativo considerado ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos Poderes, sendo permitido, inclusive, ao Judiciário sindicarem os aspectos relacionados à proporcionalidade e à razoabilidade.**

2. Eventual divergência ao entendimento adotado pelo Tribunal de origem demandaria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 279 do STF.

3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Mantida a decisão agravada quanto aos honorários advocatícios, eis que já majorados nos limites do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC.

(ARE 1.320.412 AgR, Segunda Turma, ministro Edson Fachin, *DJe* de 10 de setembro de 2021 – grifei)

Processo administrativo disciplinar. Prescrição. A pena imposta ao servidor regula a prescrição. A anulação do processo administrativo original fixa como termo inicial do

prazo a data em que o fato se tornou conhecido e, como termo final, a data de instauração do processo válido. Precedentes: MS 21.321; MS 22.679.

Exercício do direito de defesa. A descrição dos fatos realizada quando do indiciamento foi suficiente para o devido exercício do direito de defesa. Precedentes: MS 21.721; MS 23.490.

Proporcionalidade. Tratando-se de demissão fundada na prática de ato de improbidade de natureza culposa, sem imputação de locupletamento ou proveito pessoal por parte do servidor, **é possível, diante das peculiaridades do caso concreto, a análise da proporcionalidade da medida disciplinar aplicada pela Administração.** Precedentes: MS 23.041; RMS 24.699.

Recurso provido. Segurança deferida.

(RMS 24.129, Segunda Turma, ministro Joaquim Barbosa, DJe de 30 de abril de 2012)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO. PENA DE DEMISSÃO. IMPOSIÇÃO. NÃO OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. ABSOLVIÇÃO DO RECORRENTE NO ÂMBITO PENAL. PENALIDADE DESCONSTITUÍDA. RECURSO PROVIDO.

**1. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade devem nortear a Administração Pública como parâmetros de valoração de seus atos sancionatórios, por isso que a não observância dessas balizas justifica a possibilidade de o Poder Judiciário sindicarem decisões administrativas.**

2. A Lei 9.784/1999 dispõe que “Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

[...]

4. *In casu*: [...] g) Na hipótese dos autos, conforme o relatório do Processo Administrativo Disciplinar, o recorrente teria, supostamente, facilitado a liberação de documentos aos

interessados na aquisição de cadastros de terras públicas, em razão de sua influência, mesmo estando afastado de suas atribuições originárias; h) Mercê de o delito acima, que é grave, não ter sido comprovado no âmbito Penal, não se tem notícia da prática de outros atos irregulares por parte do recorrente, podendo-se afirmar que se trata de servidor público possuidor de bons antecedentes, além de detentor de largo tempo de serviço prestado ao Poder Público; i) Ex positis, dou provimento ao presente recurso ordinário em mandado de segurança para desconstituir a pena de demissão cominada a Ermino Moraes Pereira e determinar sua imediata reintegração ao quadro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

5. Recurso ordinário em mandado de segurança provido para desconstituir a penalidade de demissão imposta ao ora recorrente.

(RMS 28.208, Primeira Turma, ministro Luiz Fux, *DJe* de 20 de março de 2014 – grifei)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 29.10.2018. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PREENCHIMENTO DE REQUISITOS DO ART. 19 DO ADCT. NULIDADE DO ATO DE DEMISSÃO. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA PENA APLICADA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. ILEGALIDADE. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES.

**1. Nos termos da orientação firmada no STF, o controle jurisdicional do ato administrativo considerado ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos Poderes, sendo permitido, inclusive, ao Judiciário sindicarem os aspectos relacionados à proporcionalidade e à razoabilidade.**

[...]

3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Incabível majoração de honorários, tendo em vista não houve fixação de honorários na instância de origem.

(RE 1.147.283 AgR, Segunda Turma, ministro Edson Fachin, *DJe* de 29 de novembro de 2019 – grifei)

No julgamento do RMS 24.699, da relatoria do ministro Eros Grau, o ministro Cezar Peluso consignou que “a imputação de uma ação culposa, **sem dano**, a funcionário com mais de vinte anos de serviço público, sem nenhuma punição, é absolutamente ilegal, porque **contraria a Lei nº 8.112**, em sendo **desproporcional** à gravidade e à natureza da falta a aplicação da pena de demissão. A Comissão teve por culposo um comportamento meramente desidioso, que ela própria reconheceu não haver causado dano, até porque, depois, os fatos teriam confirmado que, pela desconstituição do acordo, não houve pagamento nenhum. Não era, pois, caso de aplicar ao funcionário, sem nenhum antecedente disciplinar, a pena mais grave da Administração Pública”.

Sua Excelência entendeu por bem sopesar a pena imposta pela Administração, em respeito ao princípio da proporcionalidade, que pode dar-se mediante a verificação da devida correlação na qualidade e quantidade da sanção com o elemento subjetivo da conduta do investigado (dolo/culpa), a lesividade da conduta e os antecedentes do investigado, observadas as normas regentes do procedimento.

A doutrina, aqui representada pelo ministro Eros Grau, demonstra que “toda atuação da autoridade administrativa, que necessariamente supõe interpretação/aplicação do direito, é informada pela proporcionalidade e implica a proibição do excesso” (GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 221).

Tal lição revela que o poder disciplinar da Administração Pública não é ilimitado nem pode extrapolar da previsão legal, da moralidade, sob pena de ilegitimidade, arbitrariedade ou abuso.

A mesma compreensão deve ser aplicada a este feito.

Em suma, à parte autora foi atribuída a conduta de ter promovido empréstimos à Loja Maçônica, os quais teriam sido quitados por meio de pagamento de créditos recebidos de forma favorecida pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso, além de ter participado de “comitiva” com o intuito de pressionar o magistrado responsável pela demanda na qual a Loja Maçônica seria parte.

Da leitura do acórdão do CNJ se extrai uma diversidade de condutas imputadas aos inúmeros magistrados indiciados. Todavia, o órgão acabou por aplicar a mesma pena aos juízes envolvidos, qual seja, aposentadoria compulsória com proventos proporcionais.

No que tange especificamente ao PAD 200910000019225, vale destacar enfrentamento anterior, realizado por esta Corte, acerca da questão da (des)proporcionalidade das sanções ali aplicadas.

Trata-se dos mandados de segurança de n. 28.712, 28.812, 28.892, 28.799, 28.802 e 28.743, nos quais foi declarada “a nulidade das sanções aplicadas pelo Conselho Nacional de Justiça no PAD n. 200910000019225, ficando assegurado aos impetrantes o direito de serem reintegrados, com reconhecimento de tempo de serviço e pagamento das diferenças relativas às vantagens remuneratórias, nos termos do art. 28 da Lei n. 8.112/1990, aplicável aos magistrados considerado o art. 26 da Resolução CNJ n. 135/2011”.

Por pertinente, passo a tecer um maior detalhamento acerca das ações ajuizadas pelos magistrados, até então sancionados, e os respectivos precedentes, todos concernentes ao processo administrativo disciplinar ora impugnado.

Aos autores Antônio Horácio da Silva Neto (MS 28.812) e Marcos Aurélio Reis Ferreira (MS 28.892) imputou-se a responsabilidade de “captação de empréstimos” de magistrados beneficiados com o pagamento de valores pelo Tribunal de Justiça. Por isso foram penalizados.

Aos impetrantes Mariano Alonso Ribeiro Travassos (MS 28.712), Graciema Ribeiro de Caravellas (MS 28.799), Juanita Cruz da Silva Clait Duarte (MS 28.802) e Maria Cristina Oliveira Simões (MS 28.743) foi atribuído o recebimento de verbas remuneratórias, do que decorreu a punição com aposentadoria compulsória.

Contudo, em 11 de novembro de 2022, este Colegiado deu provimento aos agravos internos formalizados por Graciema Ribeiro de Caravellas, Juanita Cruz da Silva Clait Duarte, Maria Cristina Oliveira Simões, Antônio Horácio da Silva Neto e Marcos Aurélio Reis Ferreira.

Mais recentemente, observa-se a ratificação de mencionado entendimento no julgamento do MS 28.712 (*DJe* de 31 de outubro de 2023), dessa vez, abrangendo o magistrado Mariano Alonso Ribeiro Travassos.

Em mencionados precedentes, concedeu-se a segurança e declarou-se a nulidade da sanção aplicada pelo Conselho Nacional de Justiça no bojo do PAD 200910000019225. Na ocasião, a Turma assentou que os registros eram aptos a demonstrar a desproporcionalidade da pena aplicada e o excesso por parte do órgão sancionador, seja em virtude da absolvição na esfera criminal, seja em razão dos arquivamentos de investigações criminais e de inquérito civil para apuração de atos de improbidade administrativa.

Especificamente em relação ao autor, constata-se os arquivamentos de inquérito penal e de inquérito civil de improbidade administrativa pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

Do mesmo modo, uma vez anulada a pena de aposentadoria compulsória em relação às magistradas Graciema Ribeiro de Caravellas (MS 28.799), Juanita Cruz da Silva Clait Duarte (MS 28.802) e Maria Cristina Oliveira Simões (MS 28.743), em situações semelhantes ao do autor, mostra-se desarrazoado concluir-se de forma diversa, ou seja, no sentido da manutenção da penalidade imposta pelo CNJ.

Assim, os arquivamentos do inquérito penal e do inquérito civil de improbidade administrativa não podem ser desconsiderados para fins de aferição da adequação da sanção aplicada. Destaca-se que o caso dos autos não trata da hipótese legal do art. 126 da Lei n. 8.112/1990, mas, sim, de análise dos requisitos da razoabilidade/proporcionalidade da medida disciplinar em face de tais circunstâncias, nos termos do art. 128 da Lei n. 8.112/1990.

Portanto, para além das conclusões do Ministério Público quanto à ausência de justa causa para responsabilização criminal do autor, ainda se observa manifestação favorável na seara cível, com o arquivamento do inquérito civil de improbidade administrativa. Na manifestação de arquivamento do inquérito civil n. 002089-023/2009, o Ministério Público concluiu pela legitimidade do recebimento das verbas pelos magistrados, afastando a má-fé. No ponto, destaco, ainda, a manifestação favorável do

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso acerca da regularidade das verbas recebidas.

Nesse cenário, entendo não haver coerência entre a gravíssima penalidade aplicada (*i.e.*, aposentadoria compulsória) e as conclusões – fáticas e jurídicas – edificadas no inquérito penal e no inquérito civil de improbidade administrativa, ambos arquivados pelo *Parquet*. A meu sentir, o quadro revela desproporcionalidade entre a conduta do autor, as circunstâncias apontadas e a sanção imposta.

Por último, observo que não ficou comprovada a prática de qualquer ato residual capaz de justificar a manutenção da pena.

Do exposto, julgo procedente o pedido para declarar a nulidade da sanção imposta pelo Conselho Nacional de Justiça no âmbito do PAD 200910000019225, ficando assegurado ao autor o direito de ser reintegrado no cargo, com o consequente reconhecimento do tempo de serviço e o pagamento das diferenças relativas às vantagens remuneratórias, nos termos do art. 28 da Lei n. 8.112/1990, aplicável aos magistrados por força do art. 26 da Resolução n. 135/2011/CNJ.

Condeno a parte ré ao pagamento de honorários advocatícios, os quais arbitro em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), conforme a disciplina do art. 85, §§ 2º e 8º, do Código de Processo Civil.

É como voto.