



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1975360 - SP (2021/0372124-4)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **ROMILDO RIBEIRO SOARES**
RECORRIDO : **MARIA MAGDALENA BEZERRA RIBEIRO SOARES**
ADVOGADOS : **MARCO ANTÔNIO CECILIO FILHO - RJ081858**
FREDERICO AUGUSTO DE ALMEIDA FERREIRA - RJ100825
ALEXANDRE HENRIQUE COSTA DIAS - RJ116918
RECORRIDO : **UNIÃO**
INTERES. : **RICARDO AMIN ABRAHAO NACLE**
ADVOGADOS : **RICARDO AMIN ABRAHÃO NACLE - SP173066**
RENATO DE OLIVEIRA CHAGAS - SP189136

DECISÃO

Trata-se de Recurso Especial, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL – AÇÃO POPULAR - CONCESSÃO DE PASSAPORTE DIPLOMÁTICO A HIERARCAS RELIGIOSOS: INTERESSE DO PAÍS - RELIGIÕES: IGUALDADE PERANTE O ESTADO BRASILEIRO — ATUAÇÃO CRITERIOSA DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: INTANGIBILIDADE AO INEXISTENTE CONTROLE DE MORALIDADE PÚBLICA JUDICIÁRIA.

1. As religiões devem receber tratamento igualitário do Estado Brasileiro. É inaceitável que a ação popular seja dirigida contra certas confissões religiosas, mas não contra a Igreja Católica, cuja alta hierarquia sempre foi prestigiada com a fruição de passaporte diplomático.

2. Nos processos administrativos relacionados a pedidos de concessão de passaporte diplomático a hierarcas religiosos, a atuação do Ministério das Relações Exteriores, na apuração do interesse do País, está documentada nos autos. Prática administrativa criteriosa e isonômica.

3. Não cabe ao Poder Judiciário confundir a moralidade pública com o inexistente conceito de moralidade pública judiciária, para, de fato, discriminar sujeitos de direito em posição de igualdade.

4. A advertência do Ministro Sepúlveda Pertence (STF - ADI 3289): “A alegação de ofensa ao princípio da moralidade, quero deixar claro também que não acolho no caso. Confesso meu temor do uso, sem muita discrição, desse princípio constitucional, porque, por meio dele, podemos estabelecer o governo dos juízes, que não é, por ser de juízes, menos arbitrário que outros governos arbitrários”.

5. Provimento das apelações, para julgar improcedente a ação popular, com a inversão do ônus da sucumbência.

Os Embargos de Declaração do autor popular foram acolhidos para afastar a condenação nos ônus da sucumbência, e rejeitaram-se os opostos pelo Ministério Público Federal.

O MPF alega que a legislação federal foi ofendida. Aduz:

II.1. A NEGATIVA DE VIGÊNCIA AO ARTIGO 1.022, INCISOS I E II, E PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS I E II, C/C O ARTIGO 489, § 1º, INCISO IV, AMBOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

(...)

Tendo em vista os fundamentos do aresto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL opôs embargos de declaração (id. 142917506), nos quais apontou a existência das seguintes omissões, contradição e obscuridade no aresto, destacadamente:

(1) omissão na apreciação dos fundamentos dos apontados desvio de finalidade (artigo 2º, parágrafo único, alínea “e” da Lei n. 4.717/65), ausência de motivação do ato administrativo (artigo 2º, caput e inciso VII, da Lei n. 9.784/99) e necessidade de vinculação ao princípio da legalidade (artigo 37 da Constituição Federal), pois não foram enfrentados os argumentos deduzidos quanto à falta de demonstração da presença de efetivo interesse do país na concessão dos passaportes diplomáticos – como exigido no artigo 6º, § 3º, do Decreto n. 5.978/06, c/c o artigo 1º da Portaria n. 98/11, do Ministério das Relações Exteriores –, mas simples afirmativa de que, em tese, líderes religiosos podem estar a serviço de representação internacional compatível com o interesse do País.

(2) omissão e contrariedade na apreciação dos fundamentos relativos ao princípio da isonomia (artigo 5º, inciso VIII, da Constituição Federal) e à laicidade do Estado (artigo 5º, inciso VI, e artigo 19, inciso I, da Constituição Federal), pois considerou que à observância à isonomia restaria atendida pela concessão de passaportes diplomáticos a líderes de quaisquer denominações religiosas – e não apenas de líderes da Igreja Católica, como ocorria em outros períodos históricos –, deixando, pois, de enfrentar a alegação de quebra da isonomia e de desrespeito à laicidade estatal devido à concessão de tratamento diferenciado entre dirigentes de entidades religiosas e dirigentes de entidades não-religiosas.

(3) obscuridade na apreciação dos fundamentos relativos ao princípio da moralidade administrativa (artigo 37, caput, da Constituição Federal e artigo 2º, caput, da Lei n. 9.784/99), porquanto o aresto se fundou no conceito de “moralidade pública judiciária”, sem que o seu conteúdo fosse explicitado.

(...)

II.2. A NEGATIVA DE VIGÊNCIA AO ARTIGO 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, ALÍNEA “E”, DA LEI N. 4.717/65, E AO ARTIGO 2º, CAPUT E INCISO VII, DA LEI N. 9.784/99.

(...)

Contudo, o ato administrativo impugnado nesta ação popular é manifestamente viciado por desvio de finalidade (artigo 2º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei n. 4.717/65) e falta de motivação (artigo 2º, caput e inciso VII, da Lei n. 9.784/99), portanto, sendo passível de anulação nesta via.

Dispõe o artigo 6º, do Decreto n. 5.978/06, o qual regulamenta os Documentos de Viagem, que os passaportes diplomáticos somente serão concedidos para as autoridades nele previstas, ou mediante autorização específica do Ministro das Relações Exteriores em função do interesse do país, in verbis:

(...)

Por seu turno, a Portaria n. 98, de 24 de janeiro de 2011, do Ministério das Relações Exteriores, estabelece normas e diretrizes para concessão de passaportes diplomáticos às pessoas que, embora não relacionadas nos incisos do artigo supracitado, devam portá-lo em função do interesse do País:

(...)

Contudo, o simples fato de se tratar de competência discricionária, prevista com o emprego de conceito jurídico indeterminado, não atribui liberdade absoluta para o administrador definir a presença de “interesse do país”, na concessão do documento de viagem, devendo ser buscado o atendimento da finalidade prevista em lei em consideração ao interesse público.

(...)

Realmente, a simples aposição de “interesse do País” na motivação do ato administrativo não tem o condão de alicerçá-lo isoladamente. Isto porque o conceito “interesse do País” há de ser interpretado como “interesse público do País”, pautado, pois, em razões concretas e demonstráveis dos interesses públicos nacionais protegidos ou promovidos.

No presente caso, ROMILDO RIBEIRO SOARES é um líder religioso, fundador da Igreja Internacional da Graça de Deus. Afirma que exerce relevante liderança doutrinária, cabendo-lhe a missão de levar os ensinamentos cristãos a todos os povos e nações. Nesta função, seria acompanhado pela sua esposa MARIA MAGDALENA BEZERRA RIBEIRO SOARES. Ainda que se considere referido objetivo, o mesmo não se confunde com atuação humanitária, muito menos com o interesse nacional, tampouco demanda “proteção adicional representada pelo passaporte diplomático”.

Nesse contexto, a concessão por motivação puramente política de passaporte diplomático a pessoas que não se enquadram estritamente nas situações legalmente estabelecidas implica violação não apenas aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, como previsto nos artigos 5º, caput, e 37, caput, da Constituição Federal, mas, também, aos princípios e normas do direito internacional referentes à diplomacia, já que confere a terceiros, que se encontram em viagens internacionais motivadas unicamente por interesses particulares, tratamento jurídico equivalente àquele dispensado ao corpo diplomático brasileiro e obviamente diferenciado dos demais cidadãos nacionais, constituindo inegável e injustificável privilégio. E privilégios são incompatíveis com o projeto democrático da Constituição Federal de 1988.

Outrossim, importa registrar que o Brasil adotou o modelo de laicidade estatal, nos artigos 5º, incisos VI e VIII, e 19, inciso I, da Constituição Federal. O Estado brasileiro deve, por determinação constitucional, manter uma posição neutra em relação à religião de seus cidadãos, não havendo interesse direto do Estado em manter, ampliar ou propiciar as atividades religiosas, por mais nobre

que estas sejam. Nesse sentido, o Estado não deve apoiar direta ou indiretamente as estratégias expansionistas de quaisquer Igrejas, ainda que suas sedes estejam situadas no Brasil.

Realmente, ao contrário do quanto entendeu a C. Corte Regional, a concessão de passaportes diplomáticos para líderes de quaisquer denominações religiosas e credos não atende a isonomia consagrada na Constituição Federal, nem deixa transparecer atuação impessoal da Administração Pública, pois estabelece, de outro lado, inaceitável discriminação a líderes de entidades não religiosas. A violação à laicidade estatal e à isonomia decorre, portanto, do fato de que líderes religiosos acabam por receber tratamento diferente do restante da população, apenas e tão somente por ostentarem essa qualidade, não se exigindo, para além disso, a demonstração da presença de efetivo interesse público na concessão do passaporte diplomático.

Assim sendo, a emissão dos passaportes diplomáticos para ROMILDO e MARIA MAGDALENA evidencia desvio de finalidade (artigo 2º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei n. 4.717/65), pois não atende o interesse público legalmente pretendido com a concessão desse documento de viagem, encontrando-se viciada a motivação da Portaria de 28 de junho de 2016 (artigo 2º, caput e inciso VII, da Lei n. 9.784/99).

Ante o exposto, resta evidenciada a negativa de vigência ao artigo 2º, parágrafo único, alínea “e” da Lei n. 4.717/65, e ao artigo 2º, caput e inciso VII, da Lei n. 9.784/99, dispositivos estes de seguinte teor:

(...)

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do Recurso em parecer que recebeu a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. PASSAPORTE DIPLOMÁTICO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS PARA CONCESSÃO. ART. 6º, DO DECRETO Nº 5.978/06. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. LÍDER RELIGIOSO. AUSÊNCIA DE ESPECIAL INTERESSE DO PAÍS. ATO QUE EXORBITA OS LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. MOTIVAÇÃO INIDÔNEA. DESVIO DE FINALIDADE. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. ANULAÇÃO. VÍCIOS DOS ARTIGOS 1022 E 489 DO CPC NÃO CARACTERIZADOS.

- Parecer pelo provimento do recurso.

Pautado o caso para julgamento (fl. 949, e-STJ), sobreveio manifestação da União de que os recorridos "não possuem passaporte diplomático válido, e que os últimos documentos expedidos em seus nomes, de números DB043654 e DB043655, respectivamente, venceram em 3 de junho de 2022", não havendo, atualmente, "qualquer demanda de passaporte diplomático em nomes dos referidos cidadãos", pelo que teria havido perda de objeto da ação (fls. 952/953, e-STJ).

Os recorridos e o MPF concordaram com a manifestação da União pela perda do objeto da ação (fls. 963/964 e 971-973, e-STJ).

O autor popular, a seu turno, se opôs ao pedido, aduzindo que, "não obstante o vencimento dos passaportes diplomáticos dos Recorridos, o interesse recursal se mantém, uma vez que a legalidade ou ilegalidade do ato impugnado poderá ter implicações em relação a possíveis danos causados pela Portaria que concedeu os passaportes" (fl. 968, e-STJ).

É o relatório.

Decido.

Ainda que a União, recorridos e MPF clamem pelo reconhecimento da perda de objeto do recurso (fls. 952/953, 963/964 e 971-973, e-STJ), ante o ineditismo do caso creio ser importante tecer algumas considerações sobre ele, ainda que a título de *obiter dictum*.

Trata-se, na origem, de Ação Popular que objetiva a declaração de nulidade da Portaria de 28 de junho de 2016, do Ministério das Relações Exteriores, por meio da qual foram concedidos passaportes diplomáticos a Romildo Ribeiro Soares, na condição de fundador da Igreja Internacional da Graça de Deus, e a sua esposa Maria Magdalena Bezerra Ribeiro Soares.

O pedido foi julgado procedente, e o feito foi extinto, nos termos do art. 487, I, do CPC/2015. Entendeu o juízo de primeiro grau que o ato referido é nulo "tanto pela ausência de motivação idônea, como pelo desvio de sua finalidade, o que, em última análise, fere a moralidade administrativa", tutelável pela Ação Popular, porque não foram observadas adequadamente as diretrizes estabelecidas no art. 6º, § 3º, do Regulamento de Documentos de Viagem anexo ao Decreto 5.978, de 4 de dezembro de 2006, ou mesmo o art. 1º da Portaria 98 do MRE, de 24 de janeiro de 2011. Concluiu, ainda, que, "no caso

dos autos, não houve a exposição de qualquer motivo plausível para a concessão dos passaportes diplomáticos aos corréus e a mera indicação do dispositivo de lei é insuficiente ao cumprimento da condição legalmente prevista, pois além de não permitir a identificação das razões ou do interesse nacional em questão, também dificulta o controle do ato administrativo. Presumir, diante da ausência de qualquer justificativa ou comprovação, que a função desempenhada pelo beneficiário como líder religioso, fundador da Igreja Internacional da Graça de Deus, possua, sob o ponto de vista político e diplomático, a relevância nacional necessária à concessão do documento em apreço, é raciocínio contrário à própria ordem constitucional (...). As viagens missionárias dos corréus são indubitavelmente constantes, porém, como dito na própria contestação, visam defender os interesses da Igreja (...) Sendo assim, as concessões históricas do passaporte diplomático aos altos representantes de denominações religiosas, efetivadas nas mesmas circunstâncias do caso em apreço — sem justificativa plausível do interesse nacional envolvido ou a ser protegido — não legitimam o ato administrativo, nem mesmo sob o ponto de vista de se garantir a isonomia entre os líderes religiosos" (fls. 530-538).

Os recursos de Apelação dos recorridos foram providos para que os pedidos formulados pelo autor popular fossem desacolhidos. Ao decidir a controvérsia, o Tribunal *a quo* anotou (grifei):

Quanto ao mérito do ato administrativo - a concessão de passaporte diplomático a autoridades religiosas e a seus cônjuges -, é inviável a intervenção do Poder Judiciário.

Tanto mais no âmbito de ação popular.

(...)

Por último, a Constituição acolheu a moralidade administrativa: artigo 5º, inciso LXXIII: "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da . sucumbência"

(...)

O Estado não pode, a pretexto de dar projeção pública à laicidade, restringir, para os crentes ou autoridades religiosas, utilidades e serviços disponibilizados à generalidade dos cidadãos.

Por outras palavras, na evolução histórica e política, o Estado deixou de ser a Igreja. Mas não pode ser contra ela. E, menos ainda, só contra algumas delas.

A concessão ou não do passaporte diplomático, a autoridades religiosas, seja qual for a confissão de fé, não é questão de moralidade pública judiciária.

Trata-se - na concessão ou não do documento - de opção legítima da autoridade administrativa.

Há motivos razoáveis, para qualquer das opções. Mas o caso é de competência do Poder Executivo, sujeito ao escrutínio da vontade popular e à influência mais direta do debate realizado na opinião pública.

Sob o perigoso argumento de impor o conceito de moralidade judiciário pública, na sensível questão religiosa, não cabe, ao Poder Judiciário, tutelar o povo, com a restrição das escolhas legitimamente disponibilizadas para as autoridades eleitas ou aos seus subordinados.

A norma jurídica diz que o passaporte diplomático poderá ser concedido "em função do interesse do País" Parece evidente que hierarcas religiosos, quando no exterior, podem estar a serviço de representação internacional compatível com o interesse do País.

É inegável que a representação internacional do ministério eclesiástico,

de todas as igrejas, pode ser reconhecida como algo alinhado com o interesse do País, ao menos em tese.

O Estado Brasileiro não se curva perante qualquer igreja. Mas não lhe cabe curvá-las - ou, pior, reconhecer o serviço religioso de algumas, de outras não. E, ainda, a partir dos conceitos morais de administradores ou juízes.

Há, ademais, explicação razoável, a justificar, em tese, a concessão de passaporte diplomático a todas as autoridades religiosas.

Na gestão de Presidentes da República, acabou por prevalecer a vários interpretações de fundo histórico e isonômico, no sentido de que a concessão de passaporte diplomático, a autoridades religiosas da Igreja Católica - que se confundia com o Estado Brasileiro, no tempo do Império, mas não agora -, tornaria legítimo igual interesse de ministros de outras confissões.

Mais.

O Ministério das Relações Exteriores - instituição respeitada pela qualidade de seus serviços, aqui ou no exterior - zela para que a distinção seja concedida a entidades com certo grau de organicidade e efetiva atuação ou representação internacional.

O exemplo de fevereiro de 2.013 - . documento de fls. 30/35, ID 2811381

O Secretário Geral das Relações Exteriores entendeu que determinada autoridade religiosa não tinha interesse legítimo, na obtenção do passaporte diplomático, porque não havia qualquer vínculo da com Estados Soberanos "agremiação religiosa" ou organizações internacionais, nem indicação sobre o exercício de atividades no exterior ou interlocução com autoridades estrangeiras.

O caso dos apelantes recebeu avaliação também criteriosa, mas com resultado distinto. A assessoria técnica do Ministério das Relações Exteriores reconheceu que a igreja liderada por eles tem mais de 1.000 templos no Brasil e presença em mais de 30 países documento de fls. 55/44, ID 2811381.

Seja porque o Estado Brasileiro, por seus administradores ou juízes, não deve operar a redução da questão das religiões a certo conceito de moralidade pública, seja porque deve ser respeitada a isonomia entre as igrejas, seja pela atuação criteriosa do Ministério das Relações Exteriores, é injustificável a negativa de concessão dos passaportes diplomáticos a líderes de igrejas com significativa representação no território nacional e no exterior.

É certo que o debate público, fora do Poder Judiciário, sobretudo no processo eleitoral ou na chamada opinião pública, poderá levar o Poder Executivo a rever a política de concessão de passaportes diplomáticos.

Não se tratará de moralidade pública, tema sujeito ao escrutínio da ação popular.

Mas das opções que os representantes do povo, sem tutela judiciária, podem fazer, no limite da conveniência e da oportunidade.

O ato administrativo somente é válido se for adequadamente motivado e atender ao fim previsto pela norma jurídica, de forma impessoal. Ainda que discricionário, está sujeito ao controle de legalidade e finalidade judicialmente via Ação Popular, nos termos do art. 2º, "e" e parágrafo único, da Lei 4.717/1965.

O simples fato de se tratar de competência discricionária, prevista com o emprego de conceito jurídico indeterminado, não atribui liberdade absoluta para o administrador definir, com espreque na presença de "interesse do país", sobre a concessão do documento de viagem, devendo ser buscado o atendimento da finalidade prevista em lei em consideração ao interesse público. A lei administrativa é sempre finalística: e a atividade do administrador público – vinculada ou discricionária – deve ser sempre dirigida para o fim legal.

Nesse sentido, aliás, é o que prevê o art. 2º, "e", a Lei da Ação Popular, *in*

verbis:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Na mesma linha dispõe a Lei 9.784/1999:

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.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

No caso dos autos, o ato administrativo impugnado (concessão do passaporte diplomático), tal como decidido em primeiro grau, foi praticado com desvio de finalidade (art. 2º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei 4.717/1965) e ausência de indicação concreta e específica dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão (art. 2º, *caput* e inciso VII, da Lei 9.784/1999), portanto, sendo passível de anulação nesta via.

Para assim decidir, dispensável debater sobre a laicidade do Estado, ou sobre a aplicação do princípio da igualdade a partir da concessão anterior, do mesmo documento, a autoridades de outros segmentos religiosos. Não é necessário discutir, tampouco, o mérito relativo à concessão do passaporte diplomático, cujo exame, de fato, é vedado ao Poder Judiciário. **O que se debate, no presente feito, é simplesmente se a concessão do passaporte diplomático atendeu ou não às normas estipuladas para tanto, ou seja, se o ato administrativo respectivo foi motivado adequadamente e se atende às finalidades legais.**

Segundo o art. 6º do Decreto 5.978/2006, que regulamenta os Documentos de Viagem, os passaportes diplomáticos somente serão concedidos para as autoridades nele previstas, ou mediante autorização específica do Ministro das Relações Exteriores em função do interesse do País, *in verbis*:

Art. 6º Conceder-se-á passaporte diplomático:

I a XII - omissis

(...) § 3º Mediante autorização do Ministro de Estado das Relações Exteriores, conceder-se-á passaporte diplomático às pessoas que, embora não relacionadas nos incisos deste artigo, devam portá-lo em função do interesse do País.

A Portaria 98, de 24 de janeiro de 2011, do Ministério das Relações Exteriores, por sua vez, estabelece normas e diretrizes para concessão de passaportes diplomáticos às pessoas que, embora não relacionadas nos incisos do artigo supracitado, devam portá-lo em função do interesse do País, esclarecendo que sua justificativa é a necessidade de proteção adicional representada pelo passaporte diplomático.

Art. 1º - Os pedidos de concessão de passaporte diplomático em função do interesse do País conforme previsto no § 3º do art. 6º do Decreto 5.978, de 4 de dezembro de 2006, observarão os seguintes critérios:

I - encaminhar solicitação formal e fundamentada por parte da autoridade máxima do órgão competente que o requerente integre ou represente;

II - demonstrar que o requerente está desempenhando ou deverá desempenhar missão ou atividade continuada de especial interesse do país, para cujo exercício necessite da proteção adicional representada pelo passaporte diplomático.

Da leitura dos excertos acima copiados percebe-se que a legislação de regência autoriza a concessão de passaporte diplomático àqueles que viajam ao exterior, quando comprovado o desempenho de missão ou atividade de interesse público nacional e demonstrada necessidade de proteção adicional conferida pelo referido documento.

O acórdão recorrido concluiu que o fato de a igreja liderada pelos ora recorridos ter "mais de 1.000 templos no Brasil e presença em mais de 30 países" serve para "justificar, em tese, a concessão de passaporte diplomático a todas as autoridades religiosas" e que "é injustificável a negativa de concessão dos passaportes diplomáticos a líderes de igrejas com significativa representação no território nacional e no exterior", porque "Parece evidente que hierarcas religiosos, quando no exterior, podem estar a serviço de representação internacional compatível com o interesse do País".

A concessão de passaporte diplomático para qualquer líder religioso com base, estritamente, no número de templos no território nacional e no exterior — em argumentação vaga, genérica e teórica acerca de suposto e eventual interesse do país que nem sequer é identificado ou especificado, e sem vinculação alguma com a necessidade da proteção adicional conferida pelo passaporte diplomático, também não esclarecida — vulnera os fins normativos, além de evidenciar a ausência de motivação adequada como exigido pelo art. 2º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei 4.717/1965, e art. 2º, *caput* e inciso VII, da Lei 9.784/1999.

A simples oposição de “interesse do País” na motivação do ato administrativo não tem o condão de alicerçá-lo isoladamente, como se a concessão do passaporte diplomático fosse uma benesse (e não uma necessidade) cujo deferimento dependeria, única e exclusivamente, da vontade da Administração. Isto porque **o conceito “interesse do País” há de ser interpretado como “interesse público do País”**, pautado, pois, em razões concretas e demonstráveis dos interesses públicos nacionais protegidos ou promovidos, não na argumentação genérica calcada, simplesmente, na afirmação de que o segmento representado pelo recorrido (e esposa) conta "com significativa representação

no território nacional e no exterior", dado absolutamente insuficiente para justificar a necessidade de proteção adicional dispensada aos portadores do documento.

Não se está a negar, com a presente decisão, que se possa conceder passaporte diplomático a líderes religiosos, inclusive ao próprio recorrido. O que se exige, contudo, é que o ato concessivo atenda às disposições legais a respeito do tema, especialmente que indique, concretamente, qual o "interesse do país" que se protegerá com a concessão do documento, único modo de aferir se, realmente, está atendida a finalidade do ato administrativo.

É indisputável que todos os atos administrativos sujeitam-se ao controle de legalidade feito Poder Judiciário. Esse exame de legalidade verifica se há ou não obediência aos postulados formais e materiais presentes na Constituição e na legislação, sem, contudo, adentrar o mérito administrativo. Existente vício na motivação ou desvio de finalidade, cabe a anulação do ato viciado.

Confira-se:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORA PÚBLICA. DELEGADA DE POLÍCIA CIVIL. REMOÇÃO. ATO MOTIVADO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Narra a insurgente que estava lotada na Delegacia de Polícia do Idoso DHPP/GCOE/DIRESP, localizada em Recife/PE, nos termos da Portaria n. 3.955, de 10/10/2019, e que foi removida para exercer a chefia da 14ª Delegacia de Atendimento à Mulher, na cidade do Cabo de Santo Agostinho/PE, por meio da Portaria n. 3.295, de 29/6/2015, que, no seu entender, se constituiu ato sem motivação, diante da ausência de justificativa para a remoção.

2. A remoção de ofício é ato discricionário da administração pública, a qual atribui nova lotação ao servidor, considerando-se as necessidades do serviço, de modo a propiciar a eficiente prestação da atividade, respaldando-se o interesse público. No entanto, apesar da discricionariedade do ato, é possível o controle da legalidade por parte do Judiciário, especialmente quando demonstrado o desvio de finalidade, bem como a inexistência da motivação do ato que ensejou a prática.

3. Na espécie, os elementos probatórios acostados aos autos são insuficientes para que se conclua pela ocorrência do desvio de finalidade, isto é, que a remoção foi realizada com o propósito de sancionar o servidor público, ou ainda pela falsa motivação do ato administrativo.

4. Nesse contexto, o reconhecimento da ilegalidade do ato administrativo de remoção pelo desvio de finalidade, ou ainda da inexistência dos motivos invocados para a prática do ato administrativo, é medida que depende de dilação probatória, providência incompatível com o rito especial do mandado de segurança. Precedentes.

5. No mais, é assente na jurisprudência do STJ a orientação de que a remoção de ofício é ato discricionário da administração pública, atribuindo-se nova lotação ao servidor, considerando-se a necessidade do serviço e a melhor distribuição dos recursos humanos para a eficiente prestação da atividade administrativa que é respaldada no interesse público. Precedentes.

6. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no RMS 57.306/PE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe 23/02/2022)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. FORNECIMENTO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES PELO PODER PÚBLICO. RECUSA. DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO. AÇÃO POPULAR. INSTRUMENTO A FAVOR DO EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR.

DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RAZOABILIDADE. ESCLARECIMENTOS SUFICIENTES E MOTIVAÇÃO. OFENSA NÃO CARACTERIZADA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O mandado de segurança tem o escopo de tutelar direito comprovado de plano, sujeito à lesão ou ameaça de lesão por ato abusivo ou ilegal de autoridade.

2. A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos, dentre outros, a soberania e a cidadania, cujo poder, emanado do povo, é por ele exercido de forma direta ou indireta (representação).

3. A consagração da soberania popular ocorre, primordialmente, por meio do controle sobre os atos da Administração Pública de forma que a ação popular constitui um dos seus instrumentos e, por isso mesmo, direito fundamental estatuído no comando normativo do art. 5º, LXXIII, da CF.

4. O acesso a documentos e informações de interesse particular ou coletivo ou geral, salvo aqueles cujo sigilo seja necessário à segurança da sociedade e do Estado, é permitido constitucionalmente a todos (art. 5º, XXXIII, da CF), em observância aos Princípios da Publicidade, da Legalidade e da Moralidade, que norteiam a Administração Pública.

5. É imprescindível analisar o caso concreto à luz da razoabilidade, com o fim de não tornar direito constitucionalmente assegurado em instrumento de seu abuso.

6. In casu, não apontou o recorrente motivação suficiente ou esclarecimentos à finalidade pretendida, "não bastando para tanto a simples alegação de que tais informações serão utilizadas para instrução de ação popular" (RMS 32.877/RS, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 1º/12/10).

7. Ademais, em rápida pesquisa pelo sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (www.tjrj.jus.br), verifica-se a existência de 147 processos em que figura o recorrente no polo ativo dos feitos, sendo a maior parte mandado de segurança. Já no site do Superior Tribunal de Justiça (www.stj.jus.br), constata-se a existência de 42 recursos ordinários em mandado de segurança, denotando, assim, ausência de razoabilidade.

8. Recurso ordinário não provido. (RMS 32.740/RJ, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe 17/03/2011)

Tanto é que a jurisprudência do STJ há muito reconhece a Ação Popular como instrumento adequado para anular atos que contrariem os princípios da moralidade e da legalidade, independentemente de dano ao erário. Obviamente, tal controle de legalidade abrange a apuração de desvio de finalidade e vício de motivação. Nessa linha, *mutatis mutandis*:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO POPULAR. COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO EXCLUSIVAMENTE ECONÔMICO. DESNECESSIDADE. PROTEÇÃO AOS BENS E DIREITOS ASSOCIADOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO ALCANÇADO PELA INSTÂNCIA DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECONHECIDO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. ÓBICE DA SÚMULA 83/STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça possui firme orientação de que um dos pressupostos da Ação Popular é a lesão ao patrimônio público. Ocorre que a Lei 4.717/1965 deve ser interpretada de forma a possibilitar, por meio de Ação Popular, a mais ampla proteção aos bens e direitos associados ao patrimônio público, em suas várias dimensões (cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, estético, histórico e turístico).

2. Para o cabimento da Ação Popular, basta a ilegalidade do ato administrativo por ofensa a normas específicas ou desvios dos princípios da

Administração Pública, dispensando-se a demonstração de prejuízo material.

3. Hipótese em que a Corte de origem concluiu que "o então Gestor Público Municipal atentou contra os princípios da administração pública, com violação da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, desviando a finalidade de sua atuação para satisfazer sentimento pessoal alheio à ética e à moral (...)".

4. Descabe ao Superior Tribunal de Justiça iniciar juízo valorativo a fim de desconstituir a conclusão alcançada pela instância de origem, pois, para isso, seria necessário o exame do contexto fático-probatório dos autos, o que não se admite nesta estreita via recursal, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

5. No mais, cabe esclarecer, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/1992, que a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de dano ou lesão ao Erário.

6. O acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida".

7. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp 949.377/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 20/04/2017)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CESSÃO DE TERRENO. DESVIO FINALIDADE. CABIMENTO. PERDA DE OBJETO. HONORÁRIOS. SÚMULA 7/STJ.

1. Ante a falta de prequestionamento, não cabe a análise de eventual perda de objeto do feito ante a edição de lei estadual que viesse a regularizar o uso indevido de propriedade objeto de ação popular.

2. O aresto demonstra de modo claro o cabimento da ação popular no caso concreto, ao considerar que os réus feriram a vinculação estipulada na Lei Estadual 9.400/86, não se podendo afastar a legitimidade ativa do recorrido.

3. A concessão de terreno à cooperativa agrícola com vinculação de atividade encerra política estatal de incentivo ao cooperativismo e fixação do homem à terra. A desobediência à vinculação legal justifica o uso da via da ação popular.

4. Recurso especial não provido.

(REsp n. 1.074.813/MG, relator Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 4/3/2009.)

ADMINISTRATIVO - ATO DISCRICIONÁRIO - CONTROLE JURISDICIONAL - PORTARIA QUE OBRIGA A VENDA DE COMBUSTÍVEIS A PREÇOS MENORES QUE OS RESPECTIVOS CUSTOS - INCOMPETÊNCIA - DESVIO DE FINALIDADE.

I - Em nosso atual estágio, os atos administrativos devem ser motivados e vinculam-se aos fins para os quais foram praticados (V.

Lei 4.717/65, Art. 2º). Não existem, nesta circunstância, atos discricionários, absolutamente imunes ao controle jurisdicional.

Diz-se que o administrador exercita competência discricionária, quando a lei lhe outorga a faculdade de escolher entre diversas opções aquela que lhe pareça mais condizente com o interesse público. No exercício desta faculdade, o Administrador é imune ao controle judicial. Podem, entretanto, os tribunais apurar se os limites foram observados.

II - A Portaria 324/98, em estabelecendo preços insuficientes à correta remuneração dos comerciantes varejistas de combustíveis sediados na Amazônia, inviabilizou a atividade econômica de tais negociantes, atingindo fim diverso daquele previsto na Lei 8.

175/95.

(MS n. 6.166/DF, relator Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ de 6/12/1999, p. 62.)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR CONTRA A CÂMARA E VEREADORES. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DOS LITISCONSORTES DECIDIDA POR MAIORIA DE VOTOS EM APELAÇÃO (LEI Nº 4.717/65, ARTS. 6º E 11). EMBARGOS INFRINGENTES PARCIAIS. AUSÊNCIA DE ESPECIAL DESAFIANDO A DECISÃO NOS EMBARGOS. PRECLUSÃO DA MATÉRIA.

O conhecimento do especial exige o exaurimento das formas recursais nas instâncias ordinárias (Súmula 281/STF).

A interposição dos embargos infringentes (contra decisão tomada, em apelação, por maioria de votos), impõe ao embargante, após o julgamento destes (embargos), o ônus processual de manifestar o recurso especial, sob pena de preclusão da questão jurídica (decidida nos embargos).

Age com abuso e desvio de poder o agente público que realiza despesas sem a devida previsão orçamentária.

A mera previsão constante de lei permitindo ao Vereador licenciar-se para exercer missão cultural, não lhe autoriza a realização de viagens ao exterior, com a efetivação de elevada despesa, sem a demonstração clara e precisa de que, o seu ato, consulta aos interesses da comunidade.

É nulo o ato administrativo praticado "extra legem", porquanto a atividade do agente público é de subsunção aos ditames expressos da lei.

Recurso improvido. Decisão indiscrepante.

(REsp n. 52.082/SP, relator Ministro DEMÓCRITO REINALDO, PRIMEIRA TURMA, DJ de 8/3/1999, p. 109.)

Além disso, a concessão não adequadamente justificada de passaportes diplomáticos, fora das disposições regulamentares, implica violação não apenas aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, como previsto nos arts. 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal, mas também aos princípios e normas do direito internacional referentes à diplomacia, já que confere a terceiros que se encontram em viagens internacionais motivadas unicamente por interesses particulares tratamento jurídico equivalente àquele dispensado ao corpo diplomático brasileiro e obviamente diferenciado dos demais cidadãos nacionais, constituindo inegável e indefensável privilégio. Ora, **privilégios são incompatíveis com o projeto democrático da Constituição Federal de 1988.**

Uma vez que o ato administrativo questionado (emissão de passaportes diplomáticos) se deu com desvio de finalidade e motivação deficiente, **de rigor seria sua cassação, tal como decidido na sentença de primeiro grau.**

Contudo, a União informou que os recorridos não mais possuem passaporte diplomático e que tampouco há pedido de renovação de emissão do documento. Motivo pelo qual, com a concordância dos recorridos e do recorrente (MPF), postulou o reconhecimento da perda do objeto recursal (fls. 952/953, 963/964 e 971-973, e-STJ).

Ainda que tenha havido alguma resistência do autor popular, sob o fundamento de que, "não obstante o vencimento dos passaportes diplomáticos dos Recorridos, o interesse recursal se mantém, uma vez que a legalidade ou ilegalidade do ato impugnado poderá ter implicações em relação a possíveis danos causados pela Portaria que concedeu os passaportes" (fl. 968, e-STJ), o caso é mesmo de perda de objeto. Primeiro, porque a resistência está sendo apresentada por quem não recorreu (o

cidadão se conformou com o acórdão recorrido), como tal não detém legitimidade para se opor ao reconhecimento da perda do objeto pelo recorrente/MPF. Segundo, pois a resistência se deu sob pretexto genérico, sem indicação de quais seriam os danos supostos (não indicados sequer na inicial – fls. 18, e-STJ) que justificariam o prosseguimento do feito. E terceiro, pois é evidente a perda de objeto, na medida em que o provimento do recurso não terá efeito concreto algum, ante a inexistência de documento vigente (ou pedido de seu renovação) que possa, com a anulação da Portaria, ser cancelado.

Ante o exposto, **julgo prejudicado o recurso diante da perda de seu objeto.**

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 20 de agosto de 2024.

Ministro Herman Benjamin

Relator