



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.940 - DF (2014/0084978-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) -
DF006235
ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA
GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ENGENHEIRO CIVIL DO DNIT. PAD. FATO APURADO: PRÁTICA DE CONDUTA DESIDIOSA. PENA APLICADA: DEMISSÃO. CGU. ATRIBUIÇÃO PARA INSTAURAR OU AVOCAR PROCESSOS E APLICAR SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DESTE RELATOR. CONDUTA DESIDIOSA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE REITERAÇÃO. PARECER DO MPF PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. ORDEM CONCEDIDA, NO ENTANTO.

1. Segundo notícia a inicial, o ora impetrante, Engenheiro Civil do DNIT, foi demitido sob o fundamento de ter praticado conduta desidiosa (art. 117, XV da Lei 8.112/1990). A desídia foi assim configurada, nas informações prestadas pela autoridade apontada como coatora:

(a) O indiciado teve conhecimento das decisões do TCU referentes à questão das chuvas excepcionais, vida útil e valor residual dos equipamentos e depreciação, mas quedou-se inerte ao receber do DEC/Exército as composições de custos defeituosas, ao longo da execução do contrato (esta última conduta agravante). De acordo com o TCU, as chuvas excepcionais favorecem o casuísmo na orçamentação das obras e os demais itens superestimam os custos horários dos equipamentos, o que acarreta em prejuízo para Administração nas suas contratações;

(b) O indiciado, mesmo tendo sido alertado pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática, da época, sobre a incompatibilidade entre a linguagem escolhida pelo DEC/Exército e o ambiente de informática do Dnit, não procurou verificar a correção do problema;

(c) O indiciado, mesmo sabendo que havia R\$ 400.000,00 em recursos para a realização da parceria com órgãos públicos com fito de desenvolver a metodologia de pesquisa de preços, e que esta parceria não foi concretizada, não alertou as autoridades do Dnit para a necessidade de devolução desses recursos; e

(d) O indiciado tinha consciência, por trabalhar com área de custos do Dnit, de que o seu trabalho não era corriqueiro ou trivial, mas iria repercutir em todos os orçamentos do Dnit (os quais são da ordem da dezena de bilhão de reais por ano), ou seja, seria a sistematização da orçamentação do Dnit e que, portanto, não poderia



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ter sido acompanhado de forma leniente e desidiosa (fls. 379/380).

2. Quanto à competência do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para processar e aplicar penalidade contra Servidor Público do DNIT, anota-se que o Servidor Público a quem se impute a prática de ato infracional tem o direito subjetivo de ser regularmente processado na instância administrativa inicial própria, ou seja, tem o direito ao justo processo administrativo, perante o órgão originalmente competente para essa atividade, isto é, o de sua lotação funcional, lugar onde teria ocorrido o alegado ilícito.

3. O poder ou a atribuição funcional de instaurar o procedimento de apuração da ocorrência de infração administrativa não se acha disseminado nas instâncias administrativas, como que competisse difusamente a qualquer autoridade a sua promoção, pois é imperativo se observar as regras de competência, não se admitindo, também nesse terreno, que uma autoridade exerça as atribuições de outra, como é dogma do Direito Público.

4. Contudo, o entendimento firmado por esta Corte é o de que somente incumbe à CGU instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, quando ocorrentes as seguintes circunstâncias: (a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; (b) da complexidade e relevância da matéria; (c) da autoridade envolvida; ou (d) do envolvimento de Servidores de mais de um órgão ou entidade. No caso ora em exame não se verifica a presença de tais circunstâncias, razão pela qual afigura-se descabida a atuação da CGU, no desempenho da atividade sancionadora de que se cuida.

5. Quanto à conduta desidiosa atribuída ao Servidor, traz-se à reflexão as sempre pertinentes observações do Professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS, segundo o qual, *a eventualidade da desídia possui o condão de retirar a subsunção da conduta do servidor público do presente tipo disciplinar, para fins da imposição da pena de demissão ou de outro tipo de penalidade grave* (Lei n. 8.112/00 interpretada, 4a. ed, Rio de Janeiro, América Jurídica, p. 717).

6. Analisando questão semelhante à dos autos, o Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, em brilhante voto, consignou que, *havendo conduta do Servidor Público que se mostra, de início, desidiosa, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique-lhe uma pena mais branda, até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional. Caso persista na prática do ilícito disciplinar, será cabível a demissão, porquanto configurada a prévia ciência de sua conduta. A aplicação pena máxima de demissão por desídia, sem a existência de antecedentes funcionais relacionados à mencionada conduta, apresenta-se extremamente desproporcional porque imposta a Servidor Público que não tinha ciência de que sua conduta funcional se apresentava irregular* (MS 12.317/DF, DJe 16.6.2008). No mesmo sentido: (MS 12.634/DF, Rel. Min. ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJe 16.12.2015 e MS 8.517/DF, Rel. Min. ERICSON MARANHÃO, julgado em 10.6.2015, DJe 03.8.2015).

7. A conduta desidiosa, para desencadear a aplicação da pena de demissão, pressupõe comportamento ilícito reiterado, perseverância infracional ou continuidade na perpetração de ilícitos, e não um ato isolado, como aconteceu no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

caso em comento. Nessa situação, impõe-se afastar a nota desidiosa que serviu para tipificar o comportamento do Servidor, sem que isso importe em minimizar os efeitos prejudiciais da sua atuação funcional. Em matéria de direito sancionador, a interpretação deve ser, sempre, calcada nos preceitos garantísticos, que não toleram flexibilizações custosas ao direito de defesa ou à delimitação material do ato passível de punição. Não encontra abono jurídico a postura que reivindica para o Direito Sancionador a função apenasmente punitiva, relegando ao esquecimento e ao desprezo a proteção dos direitos das pessoas.

8. O entendimento judicial, sobretudo em matéria sancionadora, deve estribar-se, principalmente na preservação dos direitos subjetivos, das liberdades individuais e das garantias das pessoas submetidas a processo. Sem isso, a atividade julgadora tende a se confundir com afazeres apenas administrativos, os quais, por mais relevantes que sejam, não realizam o papel dos julgadores. Esse papel, como já dizia o Professor JOAQUIM CANUTO MENDES DE ALMEIDA (1906-1994) na sua tese de Catedrático da USP (1939), os Tribunais existem primacialmente para mais servirem à liberdade jurídica dos réus - direito ao processo judiciário - do que ao direito dos autores (Processo Penal, Ação e Jurisdição. São Paulo: 1975, p. 9).

9. Não é correto e nem justo afirmar que a função judicial é comprometida com encargo punitivo, porque, se assim fosse, tenderia à dispensabilidade a função de julgar, já que a narrativa da acusação seria tomada, estranhamente, como minuta do veredicto condenatório. Tal correlação somente seria admissível numa ordem jurídica autoritária e antidemocrática, alheia, estranha ou hostil aos Direitos Humanos e Fundamentais e, também, aos enunciados constitucionais resguardadores dos valores e dos princípios jurídicos.

10. Por fim, cumpre salientar que, em documento novo trazido aos autos, constatou-se que, nas contas prestadas nos Planos de Trabalho PT 30.001.05.01.11.01 e PT 30.001.08.01.58.01, que culminaram no referido PAD, *foi reconhecido que houve a regular execução física e atingimento dos objetivos, bem como "a regular aplicação dos seus recursos* (fls. 452/476).

11. Ordem concedida para anular a Portaria demissória do impetrante e ordenar a sua reintegração ao cargo, assegurado o pagamento dos valores devidos desde a impetração do Mandado de Segurança.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, prosseguindo no julgamento, por maioria, conceder a segurança, nos termos do voto Sr. Ministro Relator, vencidos os Srs. Ministros Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin. Os Srs. Ministros Og Fernandes, Sérgio Kukina e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Regina Helena Costa.

Brasília/DF, 10 de junho de 2020 (Data do Julgamento).

MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.940 - DF (2014/0084978-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) -
DF006235
ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA
GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

1. Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por LUCIANO REGAZZI GERK, contra decisão do Excelentíssimo Senhor MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, consubstanciado nos termos da Portaria 2.433/2013, que impôs a pena de demissão ao impetrante, em razão de suposta desídia no acompanhamento de projetos que resultaram em prejuízo do erário público.

2. O impetrante aponta a violação de seu direito líquido e certo, sustentando manifesta ilegalidade da pena de demissão, eis que manifesta afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

3. Ressalta que *para a aplicação da penalidade de demissão ao Servidor Civil da União, sob a imputação da desídia, não deve a autoridade administrativa ater-se unicamente aos fatos ocorridos, mas sim, e especialmente, também a todos os elementos de que cuida o art. 128, mencionado, dentre os quais as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais. No caso objeto da instauração da comissão de inquérito, e que deu causa à demissão do Impetrante, de um simples exame do Relatório ofertado pela eg. Comissão, há de se ver que para a imputação de haver o Impetrante obrado com desídia com relação à acompanhamento e fiscalização dos Planos de Trabalho das obras do DNIT, não atentou os eminentes Membros da Comissão que o cargo ocupado no DNIT pelo Impetrante era de Engenheiro Civil, e não Técnico em Informática, pelo que não lhe podia ser exigido, como exigido pela Comissão, condições de analisar e concluir sobre se o SICRO 3 atendia, ou não, as*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

finalidades para as quais foi criado, função, esta, inclusive, que não era da responsabilidade do Impetrante, isto, inclusive, como deduzido pela própria Comissão, quando coloco o Impetrante como "Fiscal de Fato". Ora, data vênia, em exercício de cargo público, do quadro ou comissionado, inexistente a figura de "fiscal de fato", eis que fiscal de fato à nenhuma autoridade está obrigado à prestação de conta de seus atos. O impetrante, Excelência, com relação aos Planos de Trabalho PT30.001.05.01.11.01 e 30.001.08.01.58.01, invocados pela Comissão, era apenas mais um engenheiro do DNIT em neles trabalhar com profundo senso profissional e dedicação, nada, absolutamente nada, tendo com os fatos inerentes à corrupção ditas existentes nas obras realizadas pelo Exército Brasileiro nas estradas do país, de que cuida a denúncia que deu ensejo à instauração do inquérito que culminou com a demissão do Impetrante (fls. 91/10).

4. Por fim, afirma que, sua culpa na ocorrência do fato foi mínima, sendo descabida a aplicação da pena de demissão. Asseverando que *a aplicação da sobredita pena não se mostra justa no caso em apreço por diversas razões: a uma, porque a conduta do ora peticionante sempre se mostrou proba, esmerada e leal ao DNIT; a duas, porque a pena de demissão apresenta-se manifestamente irrazoável e desproporcional; e a três, porque a jurisprudência hodierna de nossos Tribunais Superiores demanda a observância de determinadas condições à sua aplicação, requisitos estes que não foram devidamente apreciados no caso em apreço.*

5. A autoridade apontada como coatora prestou informações às fls. 355/385, defendendo a inexistência de qualquer ilegalidade no PAD.

6. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República DENISE VINCI TULLIO, opinou pela *denegação da ordem* (fls. 427/429).

7. Em síntese, é o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.940 - DF (2014/0084978-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) -
DF006235
ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA
GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

VOTO

1. O impetrante pretende obter a anulação da Portaria que formalizou sua demissão do Serviço Público, com a conseqüente determinação de que seja reintegrado ao cargo, suscitando, para tanto, a desproporcionalidade da pena aplicada no Processo Administrativo Disciplinar.

2. Antes de mais nada, cumpre destacar que, por força dos princípios da proporcionalidade, dignidade da pessoa humana e culpabilidade, aplicáveis ao regime jurídico disciplinar, não há juízo de discricionariedade no ato administrativo que impõe sanção a Servidor Público em razão de infração disciplinar. Dest'arte, o controle jurisdicional é amplo, de modo a conferir garantia a todos os Servidores contra eventual arbítrio, não se limitando, portanto, somente aos aspectos formais, como algumas correntes doutrinárias ainda defendem.

3. No caso dos autos, o impetrante assevera que inexistiu conduta desidiosa de sua parte, sendo as condutas praticadas inservíveis para a aplicação da pena de demissão.

4. Passando à análise do caso, no que diz respeito a competência da CGU para instauração do PAD, o tema comporta algumas considerações.

5. De acordo com o art. 14, § 3o. da Lei 8.429/92, somente a *autoridade administrativa competente* poderá instaurar validamente o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

procedimento de apuração de atos de improbidade, no âmbito das atribuições da sua função, desde que disponha de elementos que forneçam justa causa à deflagração de tal iniciativa.

6. O Servidor Público a quem se impute a prática de ato de improbidade *tem o direito subjetivo de ser regularmente processado na instância administrativa inicial própria*, ou seja, tem o direito ao justo processo administrativo, podendo-se dizer, neste caso, que se tem prefigurado o direito ao *juízo administrativo perante o órgão originalmente competente para essa atividade*.

7. Tenho para mim ser de importância fundamental a previsão da Lei 8.429/1992, ao dizer que na instauração do Processo Administrativo deverão ser observados todos os princípios e normas que o regem (arts. 148 a 182 da Lei 8.112/1990), se for civil o Servidor Público imputado, ou os ditames do Regulamento Militar correspondente, se de Servidor Militar se cogitar; por conseguinte, o Servidor imputado *tem direito subjetivo às garantias processuais inerentes ao processo administrativo, as quais são idênticas àquelas que se observam no processo judicial* (art. 5o., LV da Constituição); essa conclusão é pertinente à preocupação com a dignidade do imputado, sobretudo quando se controla, na via judicial, a atividade estatal sancionadora.

8. Como se pode constatar, o poder ou a atribuição funcional de instaurar o procedimento de apuração da ocorrência de ato de improbidade administrativa *não se acha profusa ou difusamente nas instâncias administrativas*, como que competisse inespecificamente a qualquer autoridade a sua promoção, pois é imperativo se observar as regras de competência, não se admitindo, também nesse terreno, que uma autoridade exerça as atribuições de outra; isso também tem o valor de um dogma do Direito Público.

9. Em seu art. 17, a Lei 10.683/2003 assevera que a Controladoria-Geral da União, a CGU, *é um órgão de assessoria ou de assistência direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, sua atuação restringe-se, portanto, à sua estrutura administrativa, e não fora dela, em misteres de assessoramento e assistência.

10. A competência, a forma e a motivação dos atos da Administração são princípios que o Poder Judiciário tem de fazer valer, evitando o consequencialismo, conceito contemporâneo, onde se afirma que quando o resultado é útil, o procedimento é aceitável. Na hipótese, não duvido da utilidade do resultado obtido pelo ato do Ministro da Controladoria-Geral da União, mas defendo que lhe falta competência para impor sanções a Servidores de Ministérios distintos da sua estrutura (da CGU). Ressalte-se que o impetrante era Servidor do DNIT.

11. Contudo, a Primeira Seção desta Corte consolidou a orientação de que a CGU, como órgão central do sistema correcional, tem competência para instaurar ou avocar processos administrativos, além de aplicar sanções disciplinares cabíveis aos Servidores da Administração Pública Federal, nos termos da Lei 10.683/2003, posicionamento ao qual adiro em virtude da função uniformizadora desta Corte Superior.

12. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. ARTS. 117, IX E XII, C/C 132, IV, DA LEI 8.112/1990 E ART. 9º, X, DA LEI 8.429/1992. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO PARA PROCESSAR E APLICAR PENALIDADE CONTRA SERVIDOR PÚBLICO DO DNIT. ART. 18 DA LEI 10.683/2003 E ART. 1º, VIII, DO DECRETO 5.480/2005. POSSIBILIDADE. COMPLEXIDADE DOS FATOS E RELEVÂNCIA DA MATÉRIA ENVOLVENDO SERVIDORES DO DNIT/CE. SEGURANÇA DENEGADA, NO PONTO.

1. "A Controladoria-Geral da União é o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições, instaurar sindicâncias, procedimentos e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

processos administrativos disciplinares, em razão: a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; b) da complexidade e relevância da matéria; c) da autoridade envolvida; ou d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade (arts. 2º, caput e 4º, inciso VIII, do Decreto 5.480/2005)". [...] (MS 13.699/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/03/2014, DJe 19/03/2014).

2. In casu, a instauração do PAD perante a CGU deu-se em razão da complexidade dos fatos e tendo em vista a relevância da matéria envolvendo servidores da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes no Estado do Ceará, o que se confirma pelo Relatório Preliminar da CPAD/CGU, onde consta que "em 22/10/2010, em atenção à solicitação da Corregedoria do DNIT (fls. 10) e em função da gravidade dos fatos, foi publicada a Portaria n° 2081 (fls. 21), da lavra da Corregedoria-Geral da União, designando Comissão Processante para proceder a aludida apuração. [...] Com efeito, da análise dos autos do PAD, observa-se que os fatos sob apuração são de altíssima complexidade, abrangendo um grande número de irregularidades, acusados e objetos de apuração diversos (impropriedades nos procedimentos de licitação, contratação, fiscalização, possível enriquecimento ilícito, etc" e do Relatório Final do PAD.

3. Desse modo, não se vislumbra a incompetência da autoridade coatora para processar e aplicar a pena de demissão ao impetrante, servidor do DNIT, tendo em vista que a instauração do PAD perante a CGU deu-se em razão da complexidade dos fatos e diante da relevância da matéria, consoante autoriza o art. 4º, VIII, alíneas "a" e "b", do Decreto 5.480/2005.

4. Segurança denegada, no ponto. Ao Ministro Relator para exame das demais questões (MS 21.660/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/Acórdão Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 17.8.2016).



ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. EMPREGADO DA ECT. SINDICÂNCIA NA EMPRESA PÚBLICA E SIGILO TELEFÔNICO E DE DADOS AUTORIZADOS JUDICIALMENTE. ATOS NÃO RELACIONADOS AO PRATICADO PELA AUTORIDADE IMPETRADA. NÃO CABIMENTO DA IMPETRAÇÃO NESSA PARTE. ENTES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DA UNIÃO. COMPETÊNCIA CORREICIONAL DA CGU. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

1. Incabível o writ na parte em que impugna a sindicância realizada no âmbito da ECT, que não contou com a participação ou a ingerência da autoridade impetrada. Ademais, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a sindicância instaurada com caráter meramente investigatório ou preparatório de um processo administrativo disciplinar prescinde da observância das garantias do contraditório e da ampla defesa.

2. Não cabe o mandamus no ponto em que trata da quebra de sigilo telefônico e de dados autorizadas judicialmente, no curso de inquérito policial federal, pois não possuem nenhuma relação com o ato praticado pela autoridade impetrada.

3. A Controladoria-Geral da União é o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições, instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão: a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; b) da complexidade e relevância da matéria; c) da autoridade envolvida; ou d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade (arts. 2º, caput e 4º, inciso VIII, do Decreto 5.480/2005).

4. As normas que definem a competência correicional da Controladoria-Geral da União, em diversas passagens, se referem aos "órgãos ou entidades da Administração Pública Federal" (arts. 18, § 1º e § 4º, e 20, parágrafo único, ambos da Lei 10.683/2003; arts. 4º, incisos VIII, XII e XIII e §§ 3º e 5º, inciso VII, e 7º, parágrafo único, todos do Decreto 5.480/2005), o que evidencia abrangidos os entes da administração indireta da União. Precedentes.

5. Segurança denegada (MS 13.699/DF, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 19.3.2014).

13. Quanto ao mais, convém trazer à lume algumas considerações acerca da configuração da *desídia*.

14. Das informações prestadas pela autoridade apontada como coatora acerca da conduta do impetrante, extrai-se o seguinte:

a) O indiciado teve conhecimento das decisões do TCU referentes à questão das chuvas excepcionais, vida útil e valor residual dos equipamentos e depreciação, mas ficou inerte ao receber do DEC/Exército as composições de custos defeituosas, ao longo da execução do contrato (esta última conduta agravante). De acordo com



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

o TCU, as chuvas excepcionais favorecem o casuísmo na orçamentação das obras e os demais itens superestimam os custos horários dos equipamentos, o que acarreta em prejuízo para Administração nas suas contratações;

b) O indiciado, mesmo tendo sido alertado pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática, da época, sobre a incompatibilidade entre a linguagem escolhida pelo DEC/Exército e o ambiente de informática do Dnit, não procurou verificar a correção do problema;

c) O indiciado, mesmo sabendo que havia R\$ 400.000,00 em recursos para a realização da parceria com órgãos públicos com fito de desenvolver a metodologia de pesquisa de preços, e que esta parceria não foi concretizada, não alertou as autoridades do Dnit para a necessidade de devolução desses recursos; e

d) O indiciado tinha consciência, por trabalhar com área de custos do Dnit, de que o seu trabalho não era corriqueiro ou trivial, mas iria repercutir em todos os orçamentos do Dnit (os quais são da ordem da dezena de bilhão de reais por ano), ou seja, seria a sistematização da orçamentação do Dnit e que, portanto, não poderia ter sido acompanhado de forma leniente e desidiosa (fls. 379/380).

15. Convém trazer à reflexão, inicialmente, as sempre pertinentes observações do douto Professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS, talvez, o mais proficiente administrativista da safra mais nova dos ilustres cultores desse ramo do Direito Público no Brasil:

A desídia se classifica em duas atribuições legais: - desídia habitual e - desídia fortuita ou ocasional.

Na primeira hipótese legal, qual seja, a desídia habitual, o servidor público é relaxado, relapso, na execução de suas atribuições ou funções, praticando sucessivos atos desleixados e indolentes. Esse descaso e incúria por parte do servidor público passa a ser diário, constante, onde a sua produção (eficiência) fica comprometida em decorrência da contumaz indolência com que ele administra o andamento de suas tarefas, não somente as que são de sua responsabilidade, mas também as de toda a repartição pública.

Essa reiteração e repetição de atos desleixados constatados



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pelo incessante descaso do servidor público, mesmo quando advertido, multado, suspenso ou repreendido é que caracteriza o núcleo da presente infração disciplinar, que possui no dolo o elemento subjetivo do tipo.

Para que reste comprovado o tipo da infração disciplinar da desídia habitual, devem estar presentes os seguintes requisitos:

- incúria diária;*
- advertência, repreensão e etc., do superior hierárquico;*
- reiteração dos atos desidiosos;*
- habitualidade;*
- elemento subjetivo do tipo, o dolo.*

Não basta o servidor público ser assíduo ou pontual em seu trabalho, pois o mesmo possui o dever de ser cumpridor de suas tarefas diárias, com zelo e dedicação, acatando e executando as ordens verbais e escritas de seus superiores hierárquicos, desde que legais. Essa destreza é que dignifica a função exercida, em decorrência de que a preguiça, a incúria, o menosprezo e a desatenção diários configuram a desídia intencional, habitual, do servidor público. Nessa situação, restará comprovada a violação do dever funcional de ser zeloso e diligente quando do exercício do munus funcional.

Portanto, a desídia habitual é vedada pelo dispositivo disciplinar em questão.

Já a desídia fortuita ou ocasional é aquela que provém de um descuido de momento, causado por uma desatenção isolada e por determinado período, que não chega a caracterizar a continuidade da conduta irregular do servidor público.

Nessa hipótese legal, onde a desatenção não é intencional, o servidor não poderá ser apenado com as mesmas sanções cabíveis na hipótese de desídia habitual. Ou seja, não constitui motivo de punição com a demissão do servidor público, sendo excludente da mesma.

A desídia fortuita ou ocasional implica na diminuição da punição do servidor público, pois ao ser constatada a maneira ocasional em que a mesma ocorre, não configura-se o elemento subjetivo do tipo, qual seja, o dolo, requisito da desídia habitual. Máxime para a imposição de uma sanção de demissão. Na desídia fortuita ou ocasional, poderá haver punição a título de culpa, v.g., ato praticado com um descuido não proposital. Pois, o ser humano é falível e imperfeito, podendo ainda se encontrar acometido de graves problemas emocionais e pessoais, capazes de desviarem a sua



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

atenção na execução do serviço que lhe cabe fazer. Nessa eventualidade, a produção momentânea sofre um déficit, ocasionado por um problema passageiro, não podendo essa situação ser comparada com a desídia habitual, que uma vez consumada fica o servidor público sujeito a imposição da sanção de demissão do seu cargo, após o devido processo legal. A fim de não se cometer injustiças ou excesso na aplicação da penalidade disciplinar, a Administração Pública é obrigada a fazer a devida dosimetria, com a finalidade de estabelecer um nexo de causalidade entre a conduta do servidor público (ação) e o resultado, tendo em vista os dois tipos de desídia, com gradações de sanções bem diferentes.

A eventualidade da desídia possui o condão de retirar a subsunção da conduta do servidor público do presente tipo disciplinar, para fins da imposição da pena de demissão ou de outro tipo de penalidade grave.

• A diferenciação dos tipos de desídia é imperiosa, pois senão teríamos séria e grave perseguição aos senadores públicos zelosos e cumpridores de suas tarefas, que, em uma eventualidade, poderiam estar acometidos de algum problema pessoal, inclusive uma doença, e por uma desídia fortuita ou ocasional, sofreriam a mesma punição do mau servidor, que tem na desídia uma habitualidade. (Lei n. 8.112/00 interpretada, 4a. ed, Rio de Janeiro, América Jurídica, p. 716/718).

16. Conforme se extrai do trecho acima transcrito, a conduta desidiosa, passível de aplicação da pena de demissão, pressupõe uma conduta reiterada, e não um ato isolado, como aconteceu no caso em comento.

17. Analisando questão semelhante à dos autos, o excelentíssimo Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, em brilhante voto, consignou que *havendo conduta do Servidor Público que se mostra, de início, desidiosa, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique-lhe uma pena mais branda, até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional. Caso persista na prática do ilícito disciplinar, será cabível a demissão, porquanto configurada a prévia ciência de sua conduta. A aplicação pena máxima de demissão por desídia, sem a existência de antecedentes funcionais relacionados à mencionada conduta, apresenta-se extremamente desproporcional porque imposta a Servidor Público que não tinha*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ciência de que sua conduta funcional se apresentava irregular (MS 12.317/DF, DJe 16.6.2008).

18. Nessa linha de compreensão, citam-se:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL. DESÍDIA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS CAPAZES DE MACULAR A LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO. INADEQUAÇÃO DA VIA MANDAMENTAL PARA AFERIR A EFETIVA PRESENÇA DE DESÍDIA HABITUAL. SEGURANÇA DENEGADA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

1. O Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional dos atos administrativos, não se limita a aferir a correção de aspectos formais do procedimento, podendo anular ou reformar sanções impostas a servidores públicos quando contrárias aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

2. Hipótese em que o procedimento disciplinar, do ponto de vista formal, transcorreu com o devido respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

3. Não comprovado o transcurso de mais de cinco anos entre a ciência dos fatos pela autoridade competente e a instauração do processo administrativo disciplinar, não há como se reconhecer a alegada prescrição.

4. Possibilidade de aplicação da pena de cassação de aposentadoria com fundamento no art. 117, XV, da Lei n. 8.112/1990, em razão de desídia, tendo em vista que os atos de desatenção, de negligência e de desinteresse do servidor público investigado repetiram-se por diversas vezes e durante período considerável de tempo, trazendo, outrossim, notório prejuízo aos cofres públicos, em decorrência da internalização de elevada quantidade de mercadorias sem o correspondente recolhimento de tributos.

5. Inadequação da via eleita para aferir se houve, na hipótese, anterior atuação do Poder Público, com o objetivo de coibir a prática de atos desidiosos não habituais, sem que dessa atuação tenha resultado mudança de comportamento por parte do servidor, tendo em vista que o mandado de segurança exige prova



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pré-constituída do direito alegado, não se admitindo dilação probatória.

6. Segurança denegada. Agravo regimental prejudicado (MS 12.634/DF, Rel. Min. ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJe 16.12.2015).



MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AGENTE ADMINISTRATIVO DO INSS. PRÁTICA DE CONDUTA CONTRÁRIA AO INTERESSE PÚBLICO. AUDITORIA PRELIMINAR. INDÍCIOS DE AUTENTICIDADE DOS FATOS NARRADOS. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PARA DEFESA. HIPÓTESE DE DEMISSÃO. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA AO MINISTRO DE ESTADO. POSSIBILIDADE. ARTIGO 1o., I, DO DECRETO 3.035/99. DESÍDIA ADMINISTRATIVA. MOTIVAÇÃO EXPRESSA. NULIDADES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR- PAD. NÃO CONFIGURADAS. CONDUTA QUE SE AMOLDA NA HIPÓTESE DE DEMISSÃO. POSSIBILIDADE DE DISSENTIR DO RELATÓRIO DESDE QUE A CONCLUSÃO SEJA MOTIVADA, O QUE OCORREU NO CASO DOS AUTOS. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTENTE. INVERSÃO DOS ATOS PROCEDIMENTAIS. NÃO COMPROVADO O PREJUÍZO. PORTARIA INSTAURADORA DO PROCEDIMENTO BASEADA EM PROCESSO EM QUE CONSTAM A DESCRIÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS FATOS. EXCESSO DE PRAZO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. NEGATIVA DE VIGÊNCIA AO ART. 165, § 2º, DA LEI N. 8.112/90. CONSIDERADOS O COMPORTAMENTO E A PRÁTICA REITERADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADO.

(...).

- Restou comprovado no Processo Administrativo Disciplinar que o indiciado adulterou, concedeu e habilitou vários benefícios previdenciários de forma irregular, descumprindo seus deveres funcionais e transgredindo as normas das Leis n. 8.112/90 e n. 8.213/91.

- Havendo comprovação dos comportamentos previstos no art. 117, IX e XV, da Lei n. 8.112/90, outra não poderia ser a punição cabível, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

- No caso concreto, não se nega vigência ao disposto no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

art. 165, § 2º, da Lei n. 8.112/90, pois tais critérios de dosimetria foram considerados, partindo do pressuposto de que não eram esperados tais comportamentos de um servidor que trabalhou tantos anos na autarquia previdenciária, ainda mais porque praticados repetidamente. Segurança denegada (MS 8.517/DF, Rel. Min. ERICSON MARANHÃO, julgado em 10.6.2015, DJe 03.8.2015).



ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO TEMPORÁRIO. DEMISSÃO. PORTARIA INAUGURAL. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DOS FATOS. DESNECESSIDADE. PRODUÇÃO DE PROVAS. INDEFERIMENTO MOTIVADO. DESÍDIA. NÃO-CONFIGURAÇÃO. EFEITOS PATRIMONIAIS. RETROAÇÃO. SÚMULAS 269 E 271/STF. INAPLICABILIDADE. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

1. O Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão segundo a qual não se exige a descrição minuciosa dos fatos na portaria de instauração do processo disciplinar. Tal exigência tem momento oportuno, qual seja, por ocasião do indiciamento do servidor.

2. O indeferimento motivado de produção de provas, mormente quando se mostram dispensáveis diante do conjunto probatório, não enseja cerceamento de defesa.

3. Não obstante suas afirmações, verifico dos autos que o impetrante foi regularmente notificado das oitivas das testemunhas, tendo comparecido a várias delas.

4. A desídia, passível da aplicação de pena disciplinar máxima de demissão, conforme os arts. 117, XV, e 132, XIII, da Lei 8.112/90, pressupõe não um ato único ou isolado, mas uma forma de proceder desatenta, negligente, desinteressada e reiterada do servidor público.

5. Havendo indícios de conduta desidiosa, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique ao acusado uma pena mais branda, até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional. Caso persista na prática do ilícito disciplinar, será cabível a demissão.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. *A aplicação da pena de demissão por desídia, sem a existência de antecedentes funcionais relacionados à mencionada conduta, apresenta-se extremamente desproporcional porque imposta a servidor público que não tinha ciência de que sua conduta funcional se apresentava irregular.*

7. *Em se tratando de reintegração de servidor público, ainda que contratado temporariamente, os efeitos patrimoniais devem ser contados da data do ato impugnado. Inteligência do art. 28 da Lei 8.112/90.*

8. *Os enunciados das Súmulas 269/STF e 271/STF devem ser interpretados com temperamentos. No atual estágio em que se encontra o Direito Processual Civil, seria um evidente retrocesso, que violaria os princípios da celeridade e da economia processual, remeter às vias ordinárias o servidor público ao qual foi concedida a segurança, tão-somente para executar parcelas relativas a um curto período de tempo e decorrentes do próprio vínculo funcional.*

9. *A alteração no texto constitucional que excluiu do regime de precatório o pagamento de obrigações definidas em lei como de pequeno valor aponta para a necessidade de revisão do alcance das referidas súmulas e, por conseguinte, do disposto no art. 1º da Lei 5.021/66, principalmente em se tratando de débitos de natureza alimentar, tal como no caso, que envolve verbas remuneratórias de servidores públicos.*

10. *Segurança concedida em parte. Agravo regimental prejudicado (MS 12.317/DF, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 16.6.2008).*

19. O entendimento judicial, sobretudo em matéria sancionadora, deve estribar-se, principalmente na preservação dos direitos subjetivos, das liberdades individuais e das garantias das pessoas submetidas a processo. Sem isso, a atividade julgadora tende a se confundir com afazeres apenas administrativos, os quais, por mais relevantes que sejam, não realizam o papel dos julgadores. Esse papel, como já dizia o Professor JOAQUIM CANUTO MENDES DE ALMEIDA (1906-1994) na sua tese de Catedrático da USP (1939), *os Tribunais existem primordialmente para mais servirem à liberdade jurídica dos réus - direito ao processo judiciário - do que ao direito dos autores* (Processo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Penal, Ação e Jurisdição. São Paulo: 1975, p. 9).

20. Não é correto e nem justo afirmar que a função judicial é comprometida com encargo punitivo, porque, se assim fosse, tenderia à dispensabilidade a função de julgar, já que a narrativa da acusação seria tomada, estranhamente, como minuta do veredicto condenatório. Tal correlação somente seria admissível numa ordem jurídica autoritária e antidemocrática, alheia, estranha ou hostil aos Direitos Humanos e Fundamentais e, também, aos enunciados constitucionais resguardadores dos valores e dos princípios jurídicos.

21. Por fim, cumpre salientar que, em documento novo trazido aos autos, constatou-se que, nas contas prestadas nos Planos de Trabalho PT 30.001.05.01.11.01 e PT 30.001.08.01.58.01, que culminaram no referido PAD, foi reconhecido que *houve a regular execução física e atingimento dos objetivos*, bem como *a regular aplicação dos seus recursos*. (fls. 452/476).

22. Com base nessas considerações, concede-se a ordem para anular a Portaria demissória do impetrante e ordenar a sua reintegração ao cargo, com reconhecimento dos salários devidos desde a impetração do Mandado de Segurança. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS** **20.940 / DF**

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 26/09/2018

JULGADO: 26/09/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
 : ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou, oralmente, o Dr. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, pelo impetrante.

CERTIDÃO

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

"Após a sustentação oral proferida, pediu vista regimental o Sr. Ministro Relator."
Aguardam os Srs. Ministros Og Fernandes, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Francisco Falcão e Herman Benjamin.
Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Regina Helena Costa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS 20.940 / DF**

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 28/11/2018

JULGADO: 12/12/2018

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
 : ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo no julgamento, após o voto do Sr. Ministro Relator concedendo a segurança, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Herman Benjamin."

Aguardam os Srs. Ministros Og Fernandes, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria e Francisco Falcão.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Regina Helena Costa.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS 20.940 / DF**

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 10/04/2019

JULGADO: 24/04/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
 : ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista antecipado do Sr. Ministro Herman Benjamin denegando a segurança, pediu vista a Sra. Ministra Assusete Magalhães. Aguardam os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Francisco Falcão e Og Fernandes."

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Regina Helena Costa.

Ausentes, justificadamente, nesta assentada, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Og Fernandes.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 20.940 / DF

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 14/08/2019

JULGADO: 14/08/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MOACIR GUIMARÃES MORAIS FILHO**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
 ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

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

"A Seção, por decisão unânime, em conformidade com o disposto no art. 162, § 1º do RISTJ e no art. 2º, § 3º da Resolução nº 4 de 20/4/2015, homologou o requerimento formulado pela Exma. Sra. Ministra Assusete Magalhães, prorrogando o prazo para apresentação do seu voto-vista."

Participaram do julgamento os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS 20.940 / DF**

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 25/09/2019

JULGADO: 25/09/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
 : ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação da Sra. Ministra Assusete Magalhães."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4 PROCESSO ELETRÔNICO MS 20.940 / DF

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 27/11/2019

JULGADO: 27/11/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
 ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação da Sra. Ministra Assusete Magalhães."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4 PROCESSO ELETRÔNICO MS 20.940 / DF

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 27/11/2019

JULGADO: 11/12/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
 ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Sérgio Kukina."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 20.940 / DF

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 12/02/2020

JULGADO: 18/02/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK

ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Presidente."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS 20.940 / DF**

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 11/03/2020

JULGADO: 11/03/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
 : ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Assusete Magalhães denegando a segurança, e do voto do Sr. Ministro Sérgio Kukina concedendo-a, pediu vista (art. 161, §2º, RISTJ) o Sr. Ministro Gurgel de Faria. Aguardam os Srs. Ministros Og Fernandes e Francisco Falcão."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.940 - DF (2014/0084978-4)

VOTO-VISTA

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Mandado de Segurança, impetrado por LUCIANO REGAZZI GERK, contra suposto ato ilegal do MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, que lhe aplicou a penalidade de demissão (Portaria 2.433, de 13/12/2013, DOU de 16/12/2013), em virtude do PAD 00190.021243/2011-52, por ter incorrido em condutas descritas no inciso XV do art. 117 da Lei 8.112/90 ("proceder de forma desidiosa").

Narra o impetrante, na inicial, que ocupava o cargo de engenheiro civil do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), por mais de quarenta anos, tendo exercido diversas funções no período, e aduz que:

"(...) Em 1992, com a transferência do DNER para a Capital, participou da criação da Gerência de Custos por Portaria do Diretor Geral, tendo sido um dos idealizadores do Sistema de Custos Rodoviários - SICRO1, programa de controle dos custos das obras rodoviárias sob a responsabilidade do DNER em todo o país, que teve magnífica aplicação, em razão do que, no ano 1996, resolveu-se implantar um segundo programa, intitulado SICRO2, do qual também participou o Impetrante. Este programa entrou em operação no ano de 2001.

Com a criação do DNIT, continuou o Impetrante participando do Núcleo de Custos, oriundo da antiga Gerência de Custos, e, dada a necessidade de se manter publicado no site do DNIT as tabelas referenciais, foi designado a integrar a equipe que cuidou do SICRO2, (sistema rodoviário), acima citado.

Diante do sucesso do SICRO2, resolveu o DNIT implantar um novo programa, intitulado SICRO3, para o qual designou o Impetrante a também participar, concomitantemente com a função que desempenhava no SICRO2, isto é, apenas como auxiliar na implantação do SICRO3, em razão do que com participação mínima.

Ocorre, Excelência que, ao contrário dos SICRO1 e SICRO2, não teve o SICRO3 bom aproveitamento em sua aplicação, daí decorrendo diversas anormalidades em obras de rodovias federais envolvendo o DNIT, Batalhões de Engenharia do Exército, o Instituto Militar de Engenharia - IME, e o Departamento de Engenharia e Construção-DEC, órgão de estrutura do Exército Brasileiro, por dita falha na fiscalização na aplicação do SICRO3.

O fato foi atribuído a alguns militares, a alguns diretores do DNIT, uns do quadro permanente de servidores do nominado Órgão, como o Impetrante, e, outros, ocupantes de cargos de confiança.

De início os fatos começaram a ser apurados pelo próprio DNIT, tendo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sido o processo avocado pela eminente autoridade Impetrada que, através da Portaria de nº 1518, de 01 de agosto de 2011, constitui uma Comissão de Processo Administrativo Disciplinar visando a apuração de eventuais responsabilidades administrativas deles porventura decorrentes, daí nascendo o processo nº 00190.021243/2011-52, que, após trabalho que durou quase 3 (três) anos, apresentou relatório de seus trabalhos, opinando pela aplicação de penas administrativas aos indiciados, que variavam de suspensão à demissão. No referido processo administrativo foram indiciados o Impetrante, Luziel Reginaldo de Souza, Silvio Figueiredo Mourão e José Henrique Coelho Sadok de Sá.

Nada obstante, à mingua de provas cabais e ao arrepio do 'due process of law' substantivo e adjetivo, o ora Impetrante foi tido como desidioso na fiscalização do desenvolvimento e treinamento pertinentes ao sistema de custos Sinctran/Sicro3/Sicro, ações estas desenvolvidas e postas sob a responsabilidade do Exército Brasileiro, mediante o envolvimento de seu Departamento de Engenharia e Construção (DEC) e com a atuação de técnicos formados pelo nacionalmente conhecido Instituto Militar de Engenharia (IME), por meio de convênio firmado com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)" (fls. 2/3e).

Alega a "**ilegalidade na aplicação da pena de demissão ao Impetrante, eis que em manifesta afronta ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade**", pois, "para a imputação de haver o Impetrante obrado com desídia com relação ao acompanhamento e fiscalização dos Planos de Trabalho das obras do DNIT, não atentou (**sic**) os eminentes Membros da Comissão que o cargo ocupado no DNIT pelo Impetrante era de engenheiro civil, e não técnico em informática, pelo que não lhe podia ser exigido, como exigido pela Comissão, condições de analisar e concluir sobre se o SICRO3 atendia, ou não, as finalidades para as quais foi criado, função, esta, inclusive, que não era da responsabilidade do Impetrante, isto, inclusive, como deduzido pela própria Comissão, quando coloca o Impetrante como 'Fiscal de Fato' (...)" (fls. 9/10e).

Sustenta também a inexistência da imputada desídia, pois o "requisito essencial à figura da 'desídia' é a contumácia no agir" (fl. 11e), bem como que, "para a configuração do ato desidioso, imprescindível, também, a presença dos requisitos negligência, má vontade, e desinteresse" (fl. 12e), concluindo que, "**por faltar provas da desídia do Peticionário**, cujo comportamento, durante todo o desenvolvimento do Sinctran/Sicro3/Sicro, deu-se sob a égide da inexigibilidade de conduta diversa, resta que se conclua pela injustiça e inadequação da penalidade de demissão imposta, a demandar, assim, a sua anulação em respeito à ausência de culpa em sentido estrito" (fl. 13e).

Argumenta no sentido da não ser razoável nem proporcional a pena de demissão aplicada à conduta do impetrante, "a uma, porque a conduta do ora Peticionante sempre se mostrou proba, esmerada e leal ao DNIT; a duas, porque a pena de demissão apresenta-se manifestamente irrazoável e desproporcional; e a três, porque a jurisprudência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

hodierna de nossos Tribunais Superiores demanda a observância de determinadas condições à sua aplicação, requisitos estes que não foram devidamente apreciados no caso em apreço" (fl. 13e), e que não possui qualquer anotação desabonadora em sua ficha funcional, não tendo sofrido qualquer penalidade, ao longo de sua carreira no serviço público, não tendo sido observado o art. 128 da Lei 8.112/90 na dosimetria da pena, o que gera nulidade da demissão que lhe foi aplicada.

Anota, ainda, que "o novo SICRO (Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01), cuja funcionalidade então questionada fundamenta a apenação do Impetrante, após extensa avaliação do vultoso trabalho, avaliação esta promovida pela renomada Fundação Getúlio Vargas (FGV), está em vias de implantação (primeiro semestre de 2014), fato este que desmonta o embasamento fático invocado para a imposição da tão severa sanção de demissão" (fl. 16e).

Pede o deferimento de medida liminar, para suspender os efeitos do ato impugnado, e, no mérito, a concessão da segurança, para que seja declarado nulo o ato demissório, com a sua conseqüente reintegração ao cargo, sem prejuízo de penalidade diversa, nos termos do art. 128 da Lei 8.112/90.

Indeferida a liminar (fls. 341/343e), a UNIÃO manifestou o seu interesse no presente feito (fl. 351e).

As informações foram prestadas pela autoridade impetrada, a fls. 355/385e, alegando: (a) inadequação da via processual eleita, em face da impossibilidade de revolvimento fático-probatório; e (b) inexistência de direito líquido e certo, a ser amparado no **mandamus**.

A fls. 388/392e e 395/426e, o impetrante juntou documento novo, relativo a manifestação da Diretoria Executiva da Coordenação-Geral de Custos do DNIT, que afirma inexistir qualquer tipo de dano ao Erário, na aplicação dos Sistemas de Custos Referências de Obras - SICRO2 E SICRO3.

O Ministério Público Federal opinou, a fls. 427/429e, pela denegação da ordem.

A fls. 452/476e, o impetrante requereu a juntada de outro documento novo, consubstanciado nas prestações de contas dos Planos de Trabalho (PT nº 30.001.05.01.11.01 e PT nº 30.001.08.01.58.01).

Ressalvando o seu ponto de vista sobre a competência da CGU para aplicar sanções disciplinares a servidores da Administração Pública Federal, o Relator, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, concedeu a segurança, para anular a Portaria demissória do impetrante e ordenar a sua reintegração ao cargo, com todos os vencimentos atrasados que daí decorram.

O Relator concluiu que "a conduta desidiosa, passível de aplicação da pena de demissão, pressupõe uma conduta reiterada, e não um ato isolado, como no caso em comento". Invocou, para tanto, precedente do STJ – em circunstâncias relacionadas a **assiduidade e pontualidade** de servidor –, proferido no sentido de que "a aplicação da pena de demissão por desídia, sem a existência de antecedentes funcionais relacionados à mencionada conduta, apresenta-se extremamente desproporcional porque imposta a servidor



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

público que não tinha ciência de que sua conduta funcional se apresentava irregular" (STJ, MS 12.317/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 16/06/2008).

O Ministro HERMAN BENJAMIN, em seu voto-vista, divergindo do Relator, denegou a segurança, por entender que restou caracterizada a conduta desidiosa atribuída ao servidor, bem como ter sido a penalidade de demissão corretamente aplicada.

Alertou o Ministro HERMAN BENJAMIN que a desídia pode ser caracterizada nas seguintes situações:

"i - o servidor pratica uma sequência de atos prejudiciais à eficiência do serviço público, cada qual devidamente sancionado, em uma crescente gravidade, até que a demissão seja o meio proporcional para restabelecer a eficiência perdida. Esta é a regra geral.

ii - o servidor pratica um único ato que causa grande prejuízo à eficiência do serviço público, de forma que a demissão se torna adequada, necessária e proporcional às circunstâncias. Esta é a situação excepcional".

Assim, concluiu o Ministro HERMAN BENJAMIN, em seu voto-vista, que o impetrante "causou grande prejuízo à eficiência do serviço público e do interesse público – a conduta concorreu para prejudicar de maneira grave as atividades do DNIT, de forma que a demissão se torna adequada, necessária e proporcional às circunstâncias do caso concreto".

Para melhor compreensão da controvérsia, pedi vista dos autos, mormente por se tratar de demissão por conduta desidiosa, sem que se tenha notícia de aplicação, ao impetrante, de anterior punição mais branda.

De início, cumpre ressaltar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça orienta-se no sentido de que, em face do disposto nos arts. 18 da Lei 10.683/2003 e 4º do Decreto 5.480/2005, a Controladoria-Geral da União tem competência para instaurar ou avocar Processos Administrativos Disciplinares e aplicar sanções disciplinares a servidores públicos, inclusive de demissão de cargo público e de destituição de cargo em comissão (STJ, AgRg no MS 14.123/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 25/05/2009; MS 13.520/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 02/09/2013; MS 21.660/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/08/2016; MS 19.994/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 29/06/2018).

Neste tópico, abordado pelo Ministro Relator, além de o impetrante não suscitar a incompetência da CGU na petição inicial do **mandamus**, observa-se, do Relatório final da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar, que a sua instauração pela



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Controladoria-Geral da União deu-se para "apurar supostas irregularidades (...), envolvendo obras do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento em rodovias federais. As supostas irregularidades envolveram Batalhões de Engenharia do Exército, o Departamento de Infraestrutura de Transportes - DNIT, o Instituto Militar de Engenharia - IME e o Departamento de Engenharia e Construção - DEC, órgão da Estrutura do Exército Brasileiro" (fls. 162/163e).

Assim, **mormente ante a complexidade e relevância da matéria e o eventual envolvimento de entidades diversas**, não há que se falar em incompetência da CGU para processar o PAD e aplicar a sanção de demissão, imposta ao ora impetrante, na forma da jurisprudência do STJ, citada pelo Relator, que prevê a competência da Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, para, "(...) dentre outras atribuições, **instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão**: a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; b) **da complexidade e relevância da matéria**; c) da autoridade envolvida; ou d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade (arts. 2º, caput e 4º, inciso VIII, do Decreto 5.480/2005). [...] (MS 13.699/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/03/2014, DJe 19/03/2014). (...) **In casu, a instauração do PAD perante a CGU deu-se em razão da complexidade dos fatos e tendo em vista a relevância da matéria** envolvendo servidores da Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes no Estado do Ceará, o que se confirma pelo Relatório Preliminar da CPAD/CGU, onde consta que 'em 22/10/2010, em atenção à solicitação da Corregedoria do DNIT (fls. 10) e em função da gravidade dos fatos, foi publicada a Portaria nº 2081 (fls. 21), da lavra da Corregedoria-Geral da União, designando Comissão Processante para proceder a aludida apuração. [...] **Com efeito, da análise dos autos do PAD, observa-se que os fatos sob apuração são de altíssima complexidade, abrangendo um grande número de irregularidades, acusados e objetos de apuração diversos** (impropriedades nos procedimentos de licitação, contratação, fiscalização, possível enriquecimento ilícito, etc' e do Relatório Final do PAD. (...) **Desse modo, não se vislumbra a incompetência da autoridade coatora para processar e aplicar a pena de demissão ao impetrante, servidor do DNIT, tendo em vista que a instauração do PAD perante a CGU deu-se em razão da complexidade dos fatos e diante da relevância da matéria, consoante autoriza o art. 4º, VIII, alíneas 'a' e 'b', do Decreto 5.480/2005 (...)**" (STJ, MS 21.660/DF, Rel. p/ acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/08/2016).

In casu, o MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, considerando o que consta do Processo Administrativo Disciplinar 00190.021243/2011-52, aplicou, ao impetrante LUCIANO REGAZZI GERK, nos termos do art. 127, III, da Lei 8.112/90, a pena de demissão, por ter incorrido em condutas descritas no inciso XV do art. 117 da Lei 8.112/90, que estabelece:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"Art. 117. Ao servidor é proibido:

(...)

XV - proceder de forma desidiosa".

Diante da gravidade da infração decorrente de conduta desidiosa, por parte do servidor, a Lei 8.112/90 prevê, em seu art. 132, XIII, que a penalidade a ser aplicada é a máxima, a de demissão.

Consoante enfatizado pelos Ministros que me antecederam, a desídia consiste na incúria, negligência, desleixo, descaso, indolência, inércia, preguiça, no proceder do servidor, que não realiza devidamente as suas tarefas. O **objeto jurídico** a ser tutelado, na hipótese, é a própria **normalidade do serviço público** pela eficiência das atividades públicas a serem desempenhadas pelo servidor.

Destaca-se que, nos termos do art. 116, I, da Lei 8.112/90, o servidor tem o dever de ser zeloso e dedicado no exercício da função pública, **respeitando as normas regulamentares e exercendo com empenho as suas atribuições**.

No entanto, para caracterização da desídia não basta qualquer descuido no exercício das funções pelo servidor, mister que o seu procedimento se revista de certa **gravidade** em sua produtividade e redunde em eventuais **prejuízos** ao Erário (**elementos objetivos**).

Daí anotar José Armando da Costa:

"(...) o **elemento material** da conduta desidiosa do funcionário se funda na **baixa produtividade de suas atribuições** e nos **eventuais prejuízos causados ao erário**. **Notadamente quando se verifique abrupta e injustificada diminuição de cuidado e zelo pelas suas atribuições, o que faz presumir, até prova em contrário, a desídia do servidor**.

Para a caracterização da proibição disciplinar sub lite não basta, porém, que se constate as consequências materiais referidas acima, sendo, também, de rigor que ela resulte de uma **conduta voluntária reveladora de negligência, imprudência e imperícia (descaso, incúria, falta de zelo, etc) atribuída ao funcionário**.

Entretanto, ressalte-se que **o proceder de forma desidiosa, para configurar causa motivadora da pena capital de demissão requisita, além dos elementos acima referidos, que a incúria imputada ao agente público se revista de certa gravidade, sob pena de se afrontarem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade previstos no art. 2º da Lei nº 9.784/99**" (in "Direito Administrativo Disciplinar", Editora Método, 2ª edição, p. 391/392).

A desídia pode redundar de uma sequência de fatos que evidenciam uma



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

conduta habitual, reiterada, decorrente de pequenas atitudes rebeldes do servidor, que, de maneira desleixada ou negligente (**elemento subjetivo**), causa diversos transtornos ao bom andamento dos serviços públicos, em um crescendo de infrações, com prejuízos cada vez maiores ao desempenho de suas tarefas. Essa é a forma mais comum do proceder de maneira desidiosa, em que a repetição de faltas puníveis acaba levando à demissão por conduta desidiosa.

Conforme lição de Mauro Roberto Gomes de Mattos, "a reiteração e repetição de atos desleixados constatados pelo incessante descaso do servidor público, mesmo quando advertido, multado, suspenso ou repreendido é que caracteriza o núcleo da presente infração disciplinar, que possui no dolo o elemento subjetivo do tipo. Para que reste comprovado o tipo de infração disciplinar da desídia habitual, devem estar presentes: *incúria diária; *advertência, repreensão etc. do superior hierárquico; *reiteração dos atos desidiosos; *habitualidade; *elemento subjetivo do tipo, o dolo" (in "Lei nº 8.112/90, Interpretada e Comentada", Editora Impetus, 6ª edição, p. 652).

Sobre o tema, manifestou-se a Terceira Seção desta Corte: "**Como regra**, a conduta desidiosa, passível da aplicação de pena disciplinar, conforme o art. 117, inc. XV, da Lei 8.112/90, pressupõe não um **ato** único ou isolado, mas uma forma de proceder desatenta, negligente, desinteressada do servidor público" (STJ, MS 10.220/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 13/08/2007), e, ainda, "**havendo indícios de conduta desidiosa**, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique ao acusado uma pena mais branda, até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional. **Caso persista na prática do ilícito disciplinar**, será cabível a demissão" (MS 12.317/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 16/06/2008).

Destaca-se que, no primeiro julgado da Terceira Seção (MS 10.220/DF), no qual concedida a segurança, tratava-se de servidora pública ocupante do cargo de Procuradora Federal do DNER, que não apresentara defesa técnica em determinada ação ordinária, na qual a autarquia acabou sucumbente. O acórdão da Terceira Seção, para deferir a ordem, considerou, nesse único episódio, que "houve, no mínimo, excesso, desproporcionalidade, falta de razoabilidade na pena aplicada à impetrante, pois **a prova pré-constituída denota que a conduta dela não foi desidiosa**. A procedência daquela ação, por si só, ainda que a condenação tenha valor elevado, resultou de decisões – sentença e acórdão –, pressupondo-se que houve, como de regra, a devida ponderação para a harmônica conclusão a que chegaram as duas decisões". Acrescentou-se a esse fundamento que "não consta dos autos nenhuma punição anteriormente aplicada à impetrante, que é servidora pública desde 1994. Não há aceno algum, também, de eventual interesse dela no deslinde daquela ação".

No segundo acórdão da Terceira Seção (MS 12.317/DF, mencionado, inclusive, neste julgamento, pelo Relator, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO), no qual também foi concedida a segurança, o impetrante fora **contratado temporariamente** pelo Ministério da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Integração Nacional, sem concurso público, tendo sido demitido por desídia, em virtude de **inassiduidade e impontualidade**. O referido julgado considerou que, "havendo conduta do servidor público que se mostra, de início, desidiosa, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique-lhe uma pena mais branda, **até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional. Caso persista na prática do ilícito disciplinar, será cabível a demissão, porquanto configurada a prévia ciência de sua conduta**", até porque – continua o aresto – "a renovação do contrato de trabalho temporário até 31/12/08 (...) demonstra, de forma inequívoca, a intenção da Administração de permanecer com o impetrante no exercício de suas funções, certamente porque necessárias ao bom andamento do serviço público".

Anote-se, por oportuno, que esses dois precedentes da Terceira Seção do STJ não tratam de circunstâncias de tamanha gravidade como as narradas neste Mandado de Segurança.

Defende o Ministro HERMAN BENJAMIN que é possível a configuração da desídia resultante de um só fato, quando o resultado do comportamento negligente ou desleixado do servidor, decorrente de seus atos de ineficiência, for revestido de extrema gravidade para a prestação do serviço público.

Nessa linha, confira-se comentário de Paulo de Matos Ferreira Diniz ao art. 132 da Lei 8.112/90:

"Um só fato, por sua gravidade, pode caracterizar a desídia.

Na desídia, é exatamente a repetição de faltas que mais caracteriza, não se presumindo perdoadas as anteriores, antes daquela objeto da penalidade.

A caracterização da desídia envolve a constatação de dois elementos objetivos:

O primeiro elemento objetivo a ser constatado: Se o servidor deixou de cumprir, injustificadamente, as obrigações inerentes ao exercício do cargo público. Aqui, verifica-se que a desídia é uma infração que absorve outras infrações de menor potencial ofensivo, como a falta de zelo, o descumprimento de norma e a insubordinação. Se os outros elementos da desídia não estiverem presentes, estas infrações poderão ser punidas, residualmente.

O segundo elemento objetivo a ser constatado: Se houve a redução da quantidade ou da qualidade das atividades inerentes ao seu cargo, comprometendo significativamente a eficiência do serviço público.

A desídia do servidor continua sendo uma infração de resultado, embora este nem sempre possa ser quantificado pela aplicação de uma fórmula baseada na relação custo/produção.

O prejuízo causado pela conduta irregular do servidor público manifesta-se, muitas vezes, em valores imateriais, como a credibilidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da instituição perante a sociedade. Porém, **não se exclui a possibilidade de a conduta do servidor resultar em um prejuízo material imediato para o erário.**

De qualquer forma, somente com a comprovação objetiva da existência destes elementos é que será caracterizada a desídia" (in "Lei 8.112/90 Comentada", Editora Método, 11ª edição, p. 611/612).

No caso, do Relatório Final da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar 00190.021112/2011-75 – em que figuram, como indiciados, o impetrante, Luziel Reginaldo de Souza, José Henrique Coelho Sadok de Sá e Silvio Figueiredo Mourão – observa-se que foram imputadas, a LUCIANO REGAZZI GERK, as seguintes práticas:

"a) **Concorrer para o acompanhamento deficiente do PT nº 30.001.05.01.11.01** (desenvolvimento de sistema de custos de transporte - Sinctran/Sicro3/Sicro).

(...)

b) **Concorrer para a aprovação final do Plano de Trabalho - PT Nº 30.001.05.01.11.01, o qual resultou na entrega de produto defeituoso.**

(...)

c) **Concorrer para má fiscalização do PT nº 30.001.08.01.58.01** (execução de um projeto de implantação e treinamento referente ao sistema desenvolvido no PT nº 30.001.05.11.01).

(...)

d) **Inobservância do comando previsto nos arts. 18, inciso I, e 19 da Lei nº 9.784/99, bem como o art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112/90, com a descrição explicitada no art. 11, da Lei nº 8.429/92.**

(...)" (fl. 170e).

Desses fatos, constantes dos indiciamentos, os três primeiros serviram de fundamento para a demissão do impetrante (fl. 281e).

Acerca dos fatos, assim descreve a autoridade impetrada em suas informações:

"A) DA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DOS FATOS

26. O processo administrativo disciplinar nº 00190.021243/2011-52 foi instaurado pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, para apuração de eventuais responsabilidades administrativas de servidores cometidas no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, no acompanhamento e aprovação de planos de trabalhos criados, entre outros assuntos correlatos, para desenvolvimento de sistema de custos de modais de transportes, inicialmente denominado de SINCTRAN e depois de SICRO3, realizada



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT em convênio com o Ministério do Exército.

27. Segundo consta dos autos, as irregularidades foram inicialmente detectadas pela CGU após a publicação, em meio jornalístico, de matéria na qual foram relatadas irregularidades envolvendo obras do PAC, entre elas a que foi objeto do PAD.

28. **Tratava-se, no caso, de irregularidades cometidas pelo acusado, por ter concorrido para a aprovação final do Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01; o acompanhamento deficiente do Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01, o qual resultou na entrega de produto defeituoso ao Dnit; e concorrer para a má fiscalização do Plano de Trabalho nº 30.001.08.01.58.01, o qual resultou em baixo rendimento de aprendizagem dos alunos, bem como não houve comprovação da realização de parte dos treinamentos realizados. Os prejuízos à atividade de controle na fiscalização dos recursos utilizados na execução do Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01 é imensurável, pois o produto que serviria para o cálculo dos custos das futuras contratações de obras pelo DNIT se revelou produto inútil e em desconformidade com alertas do TCU.**

29. **O Sr. LUCIANO REGAZZI GERK, foi designado como coordenador da equipe do DNIT que participou do projeto (conforme se verifica no Ofício nº 010/2008/NRJCGCIT/DIREX - fl. 1.711, Vol. IX e Ofício UGECIT/DG/DNIT ng 003/2006 - fl. 1.439). Verificou-se de fato que ele e SILVIO FIGUEIREDO MOURÃO foram corresponsáveis pela fiscalização do projeto, tendo em vista que o Sr. Luciano realizava conferência dos produtos recebidos (ver tópicos 191/204, do relatório final da comissão, em anexo ao mandado de segurança do impetrante), mas a palavra final do DNIT era de responsabilidade do Sr. Silvio. A participação desses dois servidores foi simbiótica, essencial, direta e muito próxima (...)" (fls. 365/367e).**

Examinando as informações prestadas neste writ, observa-se que, em diversos momentos, a autoridade apontada coatora refere-se à **reiteração** e à **gravidade** da conduta desidiosa do ora impetrante, causando **enorme prejuízo ao Erário**. Confira-se, a propósito, o seguinte trecho das referidas informações:

"66. Verifica-se que **a conduta reiterada do Sr. Luciano**, ao acompanhar a execução do PT 30.001.05.01.11.01 amoldou-se perfeitamente à hipótese legal da desídia. Ou seja, ele era o **encarregado** de efetuar o acompanhamento dos produtos entregues pelo DEC/Exército, mas foi **negligente** com o seu dever. **Essa conduta**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

perdurou no tempo (por dois anos e dois meses), período em que poderia ter sido diligente na verificação dos produtos, mas não o foi.

E no final ainda ratificou para instâncias superiores a possibilidade de aprovação do Plano de Trabalho.

67. **O acompanhamento deficiente não significou mera falta de zelo, tendo em vista que as provas da prática da desídia concernente à conduta descrita no item 1 do indiciamento, foram produzidas e demonstraram que o Sr. Luciano Regazzi Gerk realmente era responsável por acompanhar o PT nº 30.001.05.01.11.01 (mesmo considerando a co-participação do Sr. Silvio Mourão) e que este acompanhamento deficiente resultou diretamente na necessidade de nova contratação com o mesmo objeto por parte do DNIT, tendo em vista a necessidade de refazimento total da elaboração do sistema, bem como da necessidade de refazimento parcial da metodologia empregada na sistemática da coleta de preços e de todas as composições de custos.**

68. Estas considerações iniciais já seriam suficientes, per si, para tipificar a conduta praticada como desídia, na forma do art. 117, XV, da Lei nº 8.112/90.

69. No entanto, calha aqui transcrever os seguintes comportamentos ressaltados pelo relatório final, agravando a conduta que merece reprimenda exemplar para coibir tal prática ilícita:

- a) **O indiciado teve conhecimento das decisões do TCU referentes à questão das chuvas excepcionais, vida útil e valor residual dos equipamentos e depreciação, mas ficou-se inerte ao receber do DEC/Exército as composições de custos defeituosas, ao longo da execução do contrato** (esta última conduta agravante). De acordo com o TCU, as chuvas excepcionais favorecem o casuísmo na orçamentação das obras e os demais itens superestimam os custos horários dos equipamentos, o que acarreta em prejuízo para Administração nas suas contratações;
- b) **O indiciado, mesmo tendo sido alertado pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática, da época, sobre a incompatibilidade entre a linguagem escolhida pelo DEC/Exército e o ambiente de informática do Dnit, não procurou verificar a correção do problema;**
- c) **O indiciado, mesmo sabendo que havia R\$ 400.000,00 em recursos para a realização da parceria com órgãos públicos com fito de desenvolver a metodologia de pesquisa de preços, e que esta parceria não foi concretizada, não alertou as autoridades do Dnit para a necessidade de devolução desses recursos; e**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

d) **O indiciado tinha consciência, por trabalhar com área de custos do Dnit, de que o seu trabalho não era corriqueiro ou trivial, mas iria repercutir em todos os orçamentos do Dnit (os quais são da ordem da dezena de bilhão de reais por ano), ou seja, seria a sistematização da orçamentação do Dnit e que, portanto, não poderia ter sido acompanhado de forma leniente e desidiosa.**

70. Logo, **conclui-se que a desídia e a ineficiência do indiciado concorreram para ocasionar um prejuízo à Administração, tendo em vista a necessidade de nova contratação para refazer o serviço que deveria ter sido entregue perfeito e acabado. Também é importante observar que a sua conduta também concorreu para prejudicar de maneira grave as atividades do órgão, visto que o DNIT não pôde contar com um sistema importante para a orçamentação de obras, que é atividade-fim preponderante do órgão.**

71. Com relação à conduta prevista no item 2 da indicição (concorrer para a aprovação final do PT 30.001.05.01.11.01), correta a tipificação da conduta como desídia, na forma do art. 117, XV, da Lei nº 8.112/90, com a sugestão da aplicação da penalidade de demissão, **tendo em vista que a sua aprovação não se deu em contato único com a matéria, vez que foi o responsável por acompanhar/fiscalizar toda a execução do plano de trabalho.** Logo, o assunto não lhe era estranho, razão pela qual, face ao quando já explicitado acima, possuía todos os elementos necessários a rechaçar a aprovação do plano de trabalho, mas por desídia, não o fez.

72. No tocante ao descrito no item 3 da indicição (ter concorrido para a má fiscalização do PT 30.001.08.01.58.01), que envolvia o curso de capacitação de servidores, também ocorreu desídia (art. 117, inciso XV, da Lei nº 8.112/90), pois neste particular a conduta do agente também amoldou-se ao tipo da desídia por ter sido:

- a) **Reiterada no tempo** - 04.08.2008, fl. 1.711 até dezembro de 2009 - fi. 127, do Anexo VI); e
- b) **Descuidada e negligente a verificação dos produtos apresentados, os quais apresentaram defeito (baixo rendimento de aprendizagem) e não foram comprovados (ausência de listas assinadas, de comprovantes de inscrição e de certificados de conclusão).**

73. Tanto no Relatório Final, quanto no Parecer nº 299/2013 - ASJUR/CGU-PR, as condutas do servidor foram pontualmente detalhadas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

e subsumidas ao tipo legal da desídia. A respectiva penalidade aplicada, dentro dos limites legais, foi devidamente fundamentada com aprimorado tecnicismo, não abrindo margem para interpretações dúbias.

74. De um simples passar de olhos na fundamentação das duas decisões é possível verificar que, **os bons antecedentes funcionais do servidor não foram desconsiderados**, contudo **diante da gravidade e reiteração das irregularidades tal fato não se mostrou, por si só, suficiente para afastar a demissão por proceder de forma desidiosa**. Oportuna a transcrição do item 240 do Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (fls. 1994/volume Xi dos autos principais do PAD):

'[...] A peça de defesa ponderou sobre os bons antecedentes do servidor, por ocasião, da elaboração do Relatório Final desta comissão. De fato, não há nos assentamentos funcionais registro de faltas disciplinares.

No entanto, considerando a gravidade das condutas praticadas, bem como todas as situações agravantes aqui demonstradas, a comissão entende que não é possível diminuir a penalidade aqui sugerida em razão dos bons antecedentes'.

75. A natureza da transgressão, uma vez capitulada no Estatuto do Servidor Público como desidiosa e punível com pena de demissão, revela-se desfavorável ao impetrante. **A conduta do insurgente foi altamente gravosa e reprovável, pois concorreu para o acompanhamento defeituoso de projetos de alto vulto financeiro para o DNIT, havendo ainda a probabilidade, diante das falhas no projeto, de futuros prejuízos, na casa dos bilhões, em todas as obras da competência do órgão em todo território nacional.**

76. Repita-se, **o prejuízo sofrido pela Administração Pública, a imprestabilidade do sistema criado e dos cursos realizados, a inércia diante das recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) e tantas outras condutas comissivas e omissivas do Sr. LUCIANO REGAZZI GERK influenciaram sobremaneira na aplicação da pena.**

77. **Pensamento contrário, resultaria em incongruência no sistema jurídico, uma vez que se estaria a afirmar que sendo o servidor 'primário' (sem anotações em seus assentamentos funcionais) seria este imune a pena de demissão. A norma apregoa que os bons antecedentes devem ser considerados, contudo, não diz que este é fator determinante ou absoluto na gradação da pena" (fls. 378/382e).**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Do que se pode depreender dos autos, não se trata de apenas um fato imputado ao impetrante, nem tampouco de um ato único ou isolado, mas de uma **diversidade de atos**, praticados por mais de dois anos, que resultaram em mau acompanhamento e conseqüente aprovação de "planos de trabalhos criados, entre outros assuntos correlatos, para desenvolvimento de sistema de custos de modais de transportes, inicialmente denominado de SINCTRAN e depois de SICRO3, realizada no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT em convênio com o Ministério do Exército".

Não se pode olvidar que as condutas perpetradas pelo impetrante foram graves e impactaram sobremaneira o andamento dos trabalhos, trazendo – como aponta o impetrado – enormes prejuízos ao Erário, pela necessidade de nova execução de algumas tarefas, ou, ao menos, pela demora na realização dos planos de trabalho. Com efeito, registram as informações que **"o indiciado tinha consciência, por trabalhar com área de custos do Dnit, de que o seu trabalho não era corriqueiro ou trivial, mas iria repercutir em todos os orçamentos do Dnit (os quais são da ordem da dezena de bilhão de reais por ano), ou seja, seria a sistematização da orçamentação do Dnit e que, portanto, não poderia ter sido acompanhado de forma leniente e desidiosa"**, bem como que **"a conduta do insurgente foi altamente gravosa e reprovável, pois concorreu para o acompanhamento defeituoso de projetos de alto vulto financeiro para o DNIT, havendo ainda a probabilidade, diante das falhas no projeto, de futuros prejuízos, na casa dos bilhões, em todas as obras da competência do órgão em todo território nacional"**.

Infrações menores, como se vê das informações do impetrado, acabaram sendo absorvidas por todo um modo de proceder desidioso do impetrante, eis que, do que se apurou, muito embora fosse um servidor público **experiente**, e, portanto, **ciente da grandiosidade de suas atribuições**, mostrou-se relapso na condução de serviço público de extrema relevância, **ainda mais por envolver elevados custos para a Administração Pública**.

Ressalte-se que o fato de não ter sido formalmente punido por estas infrações menores não tem o condão, no caso, de descaracterizar o modo de proceder desidioso do impetrante, ante **a gravidade da conduta**, por longo período de tempo, e a consciência de que – mesmo encarregado de acompanhar os planos de trabalho, sabedor das deficiências que estavam acontecendo e alertado dos problemas, inclusive pelo TCU – estava agindo com descaso, no trato da coisa pública.

Assim, diante das particularidades do caso concreto, **"caracterizada a desídia do servidor público** e, em razão disso, a ocorrência de **prejuízo de elevada monta ao erário**, mostra-se adequada a aplicação da pena de demissão, cuja previsão expressa está contemplada nos arts. 117, XV, e 132, XIII, da Lei n. 8.112/90, do qual a autoridade não pode se afastar" (STJ, MS 15.826/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 31/05/2013).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Neste ponto, colaciono precedente, também da Terceira Seção do STJ, de lavra do Ministro ROGÉRIO SCHIETTI CRUZ (MS 12.584/DF, DJe de 01/10/2013), que traz relevante ponderação, em caso de cassação de aposentadoria em virtude de desídia, acerca da inexistência de infrações funcionais do servidor, **ainda mais quando se trata de servidor encarregado de zelar pelo bom andamento do serviço público**. Confira-se:

"Em que pese a impetrante haver juntado avaliações de desempenho individual enquanto servidora (folhas 226, 227, 229, 230, 231, 232, 234, 235, 236, 237, 240, 241 e 242), todas com a menção máxima, não se vislumbra, neste caso, direito líquido e certo a ser amparado por esta via. O parecer da Corregedoria-Geral indica com clareza, em diversos casos, a existência de conduta desidiosa por parte da impetrante, violadora de dever funcional. **Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios, no caso concreto, caracterizaram a imprudência no desempenho da função pública, justificando a pena de cassação da aposentadoria, notadamente se considerado que a impetrante era encarregada pelo controle aduaneiro da Receita Federal, a implicar-lhe maior responsabilidade e zelo profissional**".

De outro lado, refutar os fatos que foram imputados ao impetrante, por ausência de provas de desídia ou por se tratar de inexigibilidade de conduta diversa – como se pretende, na inicial – refoge ao âmbito do mandado de segurança, por exigir dilação probatória, haja vista os motivos que levaram à sua demissão, referentes à reiteração e à duração da conduta e à gravidade de suas consequências.

Qualquer outra conclusão, na hipótese – **inclusive no que diz respeito à eventual atuação do superior hierárquico para coibir ou reprimir a prática desidiosa, ou a boa-fé do impetrante, no exercício de sua atividade funcional** –, demandaria dilação probatória, insuscetível de ser feita na via do mandado de segurança, que exige prova pré-constituída.

Em circunstâncias semelhantes – vencido o Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, em mandado de segurança no qual também se alegava a **inexistência** de desídia habitual e de maus antecedentes funcionais do impetrante –, a Primeira Seção do STJ entendeu que **"o exame da alegada inocorrência de desídia habitual e de desproporcionalidade da penalidade aplicada, já que a incúria não seria diária, vez que os fatos imputados seriam isolados e únicos, com a revisão das conclusões da Comissão de Inquérito quanto à caracterização de comportamento desidioso, às consequências para o serviço público e para o Erário (...) e quanto à eventual proporcionalidade da penalidade aplicada, demanda ampla dilação probatória, o que não se coaduna com a via estreita do mandado de segurança, competindo o seu exame apenas às vias ordinárias, onde poderão ser produzidas provas periciais, testemunhais, assim como poderá ser realizada qualquer tipo de reanálise das provas colhidas no PAD"**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(STJ, MS 19.888/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 10/04/2015).

Nesse sentido concluiu a Ministra REGINA HELENA COSTA, em decisão monocrática proferida no MS 20.945/DF (DJe de 15/06/2018) – ainda pendente de julgamento de Agravo interno –, na qual denegou a segurança, impetrada por Silvio Figueiredo Mourão, em face de demissão também decorrente do PAD 00190.021243/2011-52, objeto da presente impetração.

Registre-se, ainda, que, nos termos do art. 132, XIII, c/c art. 117, XV, ambos da Lei 8.112/90, a sanção administrativa a ser aplicada a servidor público, por enquadramento em proceder de forma desidiosa, é a de demissão.

Na forma da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual "assentado o cometimento de infração punível exclusivamente com a demissão, não cabe ao órgão censor aplicar sanção diversa ao servidor, dado que o comando do art. 132 da Lei n. 8.112/1990 se apresenta como norma vinculante para a autoridade administrativa julgadora. Como já decidido em hipótese análoga, 'Acerca da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da pena de demissão, é firme o entendimento desta Corte Superior de Justiça de que, caracterizada conduta para a qual a lei estabelece, peremptoriamente, a aplicação de determinada penalidade, não há para o administrador discricionariedade a autorizar a aplicação de pena diversa' (MS 14.667/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 17/12/2014); ainda no STJ e no mesmo sentido, MS 16.105/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Primeira Seção, DJe 02/02/2017; já no STF, RMS 33.911/DF, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe 20/06/2016" (STJ, MS 17.868/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 23/03/2017).

Lado outro, a análise de documentos novos, juntados aos autos – em que a Coordenação de Custos do DNIT, em 31/07/2015, reconheceu a regularidade da execução física e atingimento dos objetivos dos Planos de Trabalho 30.001.05.01.11.01 e 30.001.08.58.01, que culminaram no presente PAD (fls. 452/476e) –, envolve perscrutar em que medida o impetrante teria contribuído, ou não, para o desfecho exitoso dos planos de trabalho em epígrafe, com a revisão, inclusive, das conclusões da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar, pois, pela simples leitura da referida documentação não se pode concluir, de pronto, que, efetivamente, não ocorreu qualquer desídia, por parte do impetrante (fls. 452/476e), **motivo pelo qual a questão só pode ser deslindada nas vias ordinárias, inclusive quanto aos documentos novos, juntados aos autos, e observado o princípio do contraditório.**

Observa-se, ainda, que os referidos documentos novos foram juntados aos autos, pelo impetrante, a fls. 452/476e, após a manifestação ministerial, **sem qualquer observância ao devido contraditório**, procedendo-se a uma dilação probatória absolutamente indevida, em sede de mandado de segurança, **e sem a observância do princípio do contraditório**, de vez que, sobre os documentos novos, juntados ao processo, o DNIT não foi instado a se pronunciar.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Segundo a jurisprudência do STJ, em regra, "admite-se a juntada de documentos novos na fase recursal ordinária, 'desde que não se trate de documento indispensável à propositura da ação, inexistam má-fé na sua ocultação e **seja observado o princípio do contraditório**' (AgInt nos EDcl no AREsp 1.395.012/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 27/5/2019, DJe 3/6/2019)" (STJ, AgInt no REsp 1.433.341/RS, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe de 24/04/2020).

Ademais, "é firme o entendimento no âmbito do Supremo Tribunal Federal e do STJ no sentido de que, diante da natureza célere do mandado de segurança, o qual não comporta dilação probatória, bem como tendo em vista que o direito líquido e certo é aquele que se apresenta manifesto de plano, desde a impetração, impondo-se a comprovação do direito líquido e certo invocado mediante prova pré-constituída, contemporânea à petição inicial, **não se admitindo a juntada posterior de documentos a fim de comprovar o direito alegado**, ainda que se tratam de documentos que estavam em poder de autoridade e acerca dos quais a parte não teve acesso. Precedentes. (...) 'Não cabe protestar pela juntada de documentos novos na estreita via do mandado de segurança pois, ainda que os documentos estivessem em poder da Administração Pública, caberia ao impetrante requerer na petição inicial a sua apresentação, nos termos do art. 6º, § 1º da Lei n. 12016/2009. Recurso ordinário improvido'. (RMS 33.824/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/05/2011, DJe 01/06/2011)" (STJ, EDcl no MS 15.828/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 19/12/2016).

Além disso, o STJ proclama que, "em virtude do seu perfil de remédio constitucional de eficácia prontíssima contra ilegalidades e abusos, **o Mandado de Segurança não comporta instrução ou dilação probatória**, por isso a demonstração objetiva e segura do ato vulnerador ou ameaçador de direito subjetivo há de vir prévia e documentalmente apensada ao pedido inicial, sem o que a postulação não poderá ser atendida na via expressa do writ of mandamus" (STJ, MS 22.200/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 06/09/2019), ou, ainda, que "a impetração do mandado de segurança exige a demonstração de plano do alegado direito líquido e certo, por meio de prova documental juntada na petição inicial, **sendo inadmissível dilação probatória**" (STJ, AgInt no MS 24.961/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 1º/07/2019).

Portanto, consoante enfatizei, inviável chegar-se a conclusão diversa, neste Mandado de Segurança, sem se proceder à necessária dilação probatória, razão pela qual, com a devida vênia do Relator e dos que o acompanharam, **denego** a segurança, sem prejuízo das vias ordinárias, para o efetivo deslinde da controvérsia.

Caso deferida a segurança, ousou divergir do Relator, ainda, quanto aos efeitos pretéritos da concessão da ordem, pela reintegração do impetrante ao cargo, eis que devem eles incidir a partir da impetração, na forma da jurisprudência desta Corte, do art. 14, § 4º, da Lei 12.016/2019 e das Súmulas 269 e 271 do STF.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.940 - DF (2014/0084978-4)

RELATOR : **MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**
IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) -
DF006235
ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA
GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

VOTO-VISTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ENGENHEIRO CIVIL DO DNIT. PAD. FATO APURADO: PRÁTICA DE CONDUTA DESIDIOSA CONFIGURADA. DEMISSÃO. PROPORCIONALIDADE ASSEGURADA. PELA DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado contra ato do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, consubstanciado nos termos da Portaria 2.433/2013, de 16/12/2013, que impôs a pena de demissão ao impetrante, pela conduta descrita no inciso XV do art. 117 da Lei 8.112/1990, qual seja "proceder de forma desidiosa".

CONDUTA DESIDIOSA

2. Responsabilidade de ex-ocupante do cargo de engenheiro do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que concorreu para o acompanhamento deficiente e aprovação final do Plano de Trabalho 30.001.05.01.11.01, o qual resultou em produto defeituoso para aquele Departamento, bem como para a má fiscalização do Plano de Trabalho 30.001.08.01.58.01, o qual resultou em baixo rendimento de aprendizagem de alunos e ausência de comprovação de parte dos treinamentos realizados. Os Planos de Trabalho foram criados, entre outros assuntos correlatos, para desenvolvimento de sistema de custos de modais de transportes, inicialmente denominado de SINCTAN e, depois, de SICRO 3, no âmbito do DNIT em convênio com o Ministério do Exército.

3. Às fls. 366, e-STJ, consta que os "prejuízos à atividade de controle na fiscalização dos recursos utilizados na execução do Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01 é imensurável, pois o produto que serviria para o cálculo dos custos das futuras contratações de obras pelo DNIT se revelou produto inútil e em desconformidade com alertas do TCU".

4. A conduta desidiosa do impetrante causou dano para o serviço público, uma vez que o sistema produzido não atendeu às Instruções de Serviço Internas do DNIT, que previam o desenvolvimento em linguagem para ambiente *web*.

5. Foi constatado que o Sistema Sicro 3 não poderia entrar em funcionamento sem o conserto dos produtos defeituosos, ou até mesmo sem a entrega de novos produtos que substituíssem os imperfeitos em razão de estes serem inservíveis, o que contribuiu para a convicção de que houve prejuízo ao erário com a entrega dos produtos que apresentam falhas.

6. Ademais, os produtos entregues com defeito foram: "composições de custos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

em que não houve atualização dos valores de depreciação e valor residual dos equipamentos (item 9.1.4, do Acórdão do TCU nº 98/2011, fl. 1.229 do PAD), desconsideração da influência de chuvas excepcionais sobre a realização dos serviços e obras de engenharia rodoviária (item 9.1.7, do Acórdão do TCU nº 98/2011, fl. 1.229 do PAD), problemas com a metodologia de pesquisa de insumos (item 9.1.2, do Acórdão do TCU nº 98/2011, fl. 1.229 do PAD) não desenvolvimento de sistema gerenciador de banco de dados (conforme parecer Técnico, ffs. 1.212/1.213 e 1.214 do PAD)".

7. O relatório final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar aponta os seguintes comportamentos do então servidor, ora impetrante, agravando ainda sua conduta: "a) O indiciado teve conhecimento das decisões do TCU referentes à questão das chuvas excepcionais, vida útil e valor residual dos equipamentos e depreciação, mas ficou-se inerte ao receber do DEC/Exército as composições de custos defeituosas, ao longo da execução do contrato (esta última conduta agravante). De acordo com o TCU, as chuvas excepcionais favorecem o casuísmo na orçamentação das obras e os demais itens superestimam os custos horários dos equipamentos, o que acarreta em prejuízo para Administração nas suas contratações; b) O indiciado, mesmo tendo sido alertado pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática, da época, sobre a incompatibilidade entre a linguagem escolhida pelo DEC/Exército e o ambiente de informática do Dnit, não procurou verificar a correção do problema; c) O indiciado, mesmo sabendo que havia R\$ 400.000,00 em recursos para a realização da parceria com órgãos públicos com fito de desenvolver a metodologia de pesquisa de preços, e que esta parceria não foi concretizada, não alertou as autoridades do Dnit para a necessidade de devolução desses recursos; e concorreram para ocasionar um prejuízo à Administração, tendo em vista a necessidade de nova contratação para refazer o serviço que deveria ter sido entregue perfeito e acabado. Também é importante observar que a sua conduta também concorreu para prejudicar de maneira grave as atividades do órgão, visto que o DNIT não pôde contar com um sistema importante para a orçamentação de obras, que é atividade-fim preponderante do órgão".

8. O conhecimento dos problemas detectados no âmbito do Sicro 3/Sintran pelo impetrante "comprova a sua total ausência de preocupação com os resultados do plano de trabalho, que pouco se preocupou com a aplicação dos recursos empregados" (fls. 371, e-STJ).

9. A **conduta desidiosa se perpetuou por dois anos e três meses**, o que se verifica pelo acompanhamento deficiente, que repercutiu na aprovação final do Plano de Trabalho 30.001.05.01.11.01, e na má fiscalização do Plano de Trabalho 30.001.08.01.58.01 (fls. 371, e-STJ).

10. Do contexto examinado, infere-se claramente que a aplicação da pena de demissão não está embasada em uma única conduta isolada do impetrante, mas em diversos e sucessivos erros cometidos no cumprimento de seu mister, a revelar a presença de negligência, de imprudência, ineficiência, desleixo, falta de zelo ao resultado das atividades que lhe competiam, afetando negativamente a eficiência do serviço público. Ademais, concorreu para ocasionar prejuízo à Administração, havendo, também, *"a probabilidade, diante das falhas no projeto, de futuros prejuízos, na casa dos bilhões, em todas as obras da competência do órgão em todo território nacional"*.

TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

11. O Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990) proíbe a conduta desidiosa (art. 117, XV) e reserva-lhe a pena de demissão (art. 132, XIII).

12. O serviço público é um vínculo entre Estado e servidor, de natureza estatutária, que tem como fundamento a finalidade pública, em que merece destaque, para o caso em tela, o princípio da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*).

13. A desídia do servidor afeta uma relação pública, de maior potencial lesivo para a sociedade; e o agente público que, ocasionalmente, fará o juízo de valor para apontar ou rejeitar a desídia do servidor não o fará pelos seus próprios valores, mas pelos valores do Estado, congregados no que se chama finalidade pública.

14. A jurisprudência do STJ é uníssona no sentido de que, "[...] Caracterizada a desídia do servidor público e, em razão disso, a ocorrência de prejuízo de elevada monta ao erário, mostra-se adequada a aplicação da pena de demissão, cuja previsão expressa está contemplada nos arts. 117, XV, e 132, XIII, da Lei n. 8.112/90, do qual a autoridade não pode se afastar." (MS 15.826/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe de 31/5/2013).

15. Outrossim, ressalta-se que a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, em seu Relatório Final, não desconsiderou os bons antecedentes funcionais do servidor. No entanto, diante da gravidade e da reiteração das irregularidades, tal fato não se mostrou, por si só, suficiente para afastar a demissão por ter ele procedido de forma desidiosa: "A peça de defesa ponderou sobre os bons antecedentes do servidor, por ocasião, da elaboração do Relatório Final desta comissão. De fato, não há nos assentamentos funcionais registro de faltas disciplinares. No entanto, considerando a gravidade das condutas praticadas, bem como todas as situações agravantes aqui demonstradas, a comissão entende que não é possível diminuir a penalidade aqui sugerida em razão dos bons antecedentes." (fls. 1.994/volume XI dos autos principais do PAD).

16. O Ministério Público Federal opinou pela denegação da ordem, consignando que o "impetrante concorreu, de forma consciente, para enriquecimento ilícito de terceiros, causando prejuízo ao erário, conduta esta que configura a prática de ato de improbidade administrativa".

DETERMINAÇÕES DO TCU NO ACÓRDÃO 640/2015 E MEMORANDO 156/2015-CGCIT/DIREX DO DNIT

17. Consta às fls. 251, e-STJ, excerto do acórdão 640/2015 do TCU, juntado pelo impetrante, que versa sobre as prestações dos convênios e congêneres celebrados pelo DNIT com o Exército Brasileiro, estando entre eles os convênios "Planos de Trabalho" tratados aqui.

18. Segue a parte do acórdão transcrito no Memorando 156/2015-CGCIT/DIREX, de 31 de julho de 2015, *in verbis*: "9.9. Determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que: 9.9.1. adote as medidas previstas nas normas aplicáveis à gestão e ao controle dos convênios, bem como outras que se fizerem necessárias, para regularizar a situação de todos os planos de trabalho identificados no relatório constante da peça 375, atentando para o disposto nos arts. 56, § 1º, da Portaria Interministerial 127/2008, art. 38, § 1º, da Instrução Normativa STN 01/1997 e art. 72, § 1º, da Portaria Interministerial 507/2011, e instaure tomada de contas especiais nos casos em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que as medidas saneadoras revelarem - se frustradas; 9.9.2. instaure imediatamente tomada de contas especiais para os casos em que as medidas citadas no subitem 9.9.1 supra já tiverem sido adotadas e ainda assim remanescer a omissão no dever de prestar contas, bem como para os casos em que a prestação de contas não tenha sido aprovada de forma total; 9.9.3. informe no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, o resultado das prestações de contas de todos os ajustes mencionados na peça 375, os quais deverão ser identificados pela numeração do convênio e/ou ajuste congênera, e não apenas pelo número do plano de trabalho, apontando as tomadas de contas especiais instauradas e todas as medidas adotadas em atenção às normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e congêneres que preveem o registro da inadimplência dos convênios nos sistemas informatizados da administração federal (Siafi e Siconv)". No *site* do TCU o referido acórdão 640/2015 encontra-se com *status* de sigiloso.

19. No Memorando 156/2015-CGCIT/DIREX, de 31 de julho de 2015, do DNIT, conforme mencionado no voto do eminente Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, "*constatou-se que, nas contas prestadas nos Planos de Trabalho PT 30.001.05.01.11.01 e PT 30.001.08.01.58.01, que culminaram no referido PAD, foi reconhecido que houve a regular execução física e atingimento dos objetivos*", bem como "*a regular aplicação dos seus recursos. (fls. 452/476)*".

20. Tais constatações não excluem a conduta desidiosa do servidor, conforme já vastamente demonstrado nos autos, em que não consta como se deu a regularização dos Planos de Trabalho pelo DNIT.

21. Desta forma, plenamente legal o ato do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, consubstanciado nos termos da Portaria 2.433/2013, de 16/12/2013, que impôs a pena de demissão ao impetrante, pela conduta descrita no inciso XV do art. 117 da Lei 8.112/1990

CONCLUSÃO

22. No caso concreto, constata-se a forma de proceder desatenta, negligente, desinteressada do então servidor público, ora impetrante, o que culminou na sanção aplicada, amparada no Processo Administrativo Disciplinar 00190.021243/2011-52, instaurado pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

23. Assim, configurada a desídia do impetrante, a demissão se torna adequada, necessária e proporcional às circunstâncias do caso concreto.

24. Rogando vênias ao entendimento do eminente Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, voto no sentido de denegar a segurança.

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Cuida-se de Mandado de Segurança, com pedido liminar, da relatoria do Min. Napoleão Nunes Maia Filho.

O presente *mandamus* foi impetrado por Luciano Regazzi Gerck contra ato do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, consubstanciado nos termos da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Portaria 2.433/2013, que impôs a pena de demissão ao impetrante, em razão de suposta desídia no acompanhamento de projetos que resultaram em prejuízo ao Erário (fls. 1-33, e-STJ).

Cumpre esclarecer que o impetrante, ex-ocupante do cargo de engenheiro do DNIT, busca a anulação da penalidade de demissão, sob os seguintes argumentos: a) ausência de comportamento caracterizador de desídia; b) afronta ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da pena.

Foram prestadas informações pela autoridade impetrada (fls. 355-385, e-STJ).

Conforme consta dos autos, o pedido liminar foi indeferido (fls. 341-343, e-STJ).

A União manifestou interesse na lide (fls. 351, e-STJ).

O Ministério Público Federal opinou pela denegação da ordem (fls. 427-429, e-STJ):

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DO DNIT. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. PRESENTES OS REQUISITOS CONFIGURADORES DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. 1. O prazo prescricional começou a correr com a conclusão da sindicância investigativa em 04/12/2006, momento em que se teve conhecimento do envolvimento do impetrante nos fatos investigados. A interrupção da prescrição da pretensão punitiva apenas ocorreu com a abertura do correspondente processo administrativo disciplinar, por meio da Portaria nº 689, publicada em 20/05/2008. 2. A contagem o prazo se reiniciou em 07/10/2008, 140 dias após a deflagração dos trabalhos da comissão processante, e, portanto, somente em 07/10/2013 chegaria a termo o prazo prescricional para aplicação da penalidade administrativa. 3. In casu, não houve o decurso do quinquênio prescricional até a aplicação da penalidade de demissão, por meio da Portaria nº 1.712/2013, publicada em 11/09/2013, dentro, portanto, do prazo legal. 4. Não há nenhum impedimento legal quanto à prova emprestada na seara administrativa. A comissão processante entendeu por bem convalidar os atos de instrução probatória realizados nos autos do processo anterior, bem como proceder à produção de novas provas visando melhor elucidação dos fatos. 5. Não se aplica ao caso a Súmula nº 19 do STF (“É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira”), porque houve uma única punição. 6. No indiciamento do acusado, a comissão apontou de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

forma clara e precisa os fatos imputados ao impetrante que indicavam a prática de atos ímprobos, não havendo falar em indicição genérica. 7. Inexistência de cerceamento de defesa. 8. O impetrante concorreu, de forma consciente, para enriquecimento ilícito de terceiros, causando prejuízo ao erário, conduta esta que configura a prática de ato de improbidade administrativa. 9. A comissão processante não tem o dever de notificar o acusado a respeito de sua decisão final, ante a ausência de previsão legal. 10. Regular publicação no D.O.U da decisão da autoridade competente que aplicou a pena de demissão. 11. Ausência de ofensa ao princípio da publicidade. 12. Parecer pela denegação da ordem.

O eminente Relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, apresentou voto no qual concedeu a ordem para anular a Portaria demissória do impetrante e ordenar sua reintegração ao cargo, com todos os direitos vencimentais atrasados que daí decorram, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA. ENGENHEIRO CIVIL DO DNIT. PAD. FATO APURADO: PRÁTICA DE CONDUTA DESIDIOSA. PENA APLICADA: DEMISSÃO. CGU. ATRIBUIÇÃO PARA INSTAURAR OU AVOCAR PROCESSOS E APLICAR SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DESTE RELATOR. CONDUTA DESIDIOSA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE REITERAÇÃO. PARECER DO MPF PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. ORDEM CONCEDIDA, NO ENTANTO.

1. Segundo notícia a inicial, o ora impetrante, Engenheiro Civil do DNIT, foi demitido sob o fundamento de ter praticado conduta desidiosa (art. 117, XV da Lei 8.112/1990). A desidiosa foi assim configurada, nas informações prestadas pela autoridade apontada como coatora:

(a) O indiciado teve conhecimento das decisões do TCU referentes à questão das chuvas excepcionais, vida útil e valor residual dos equipamentos e depreciação, mas ficou inerte ao receber do DEC/Exército as composições de custos defeituosas, ao longo da execução do contrato (esta última conduta agravante). De acordo com o TCU, as chuvas excepcionais favorecem o casuísmo na orçamentação das obras e os demais itens superestimam os custos horários dos equipamentos, o que acarreta em prejuízo para Administração nas suas contratações;

(b) O indiciado, mesmo tendo sido alertado pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática, da época, sobre a incompatibilidade entre a linguagem escolhida pelo DEC/Exército e o ambiente de informática do Dnit, não procurou verificar a correção do problema;

(c) O indiciado, mesmo sabendo que havia R\$ 400.000,00 em recursos para a realização da parceria com órgãos públicos com fito de desenvolver a metodologia de pesquisa de preços, e que esta parceria não foi concretizada, não alertou as autoridades do Dnit para a necessidade de devolução desses recursos; e

(d) O indiciado tinha consciência, por trabalhar com área de custos do Dnit, de que o seu trabalho não era corriqueiro ou trivial, mas iria repercutir em todos os orçamentos do Dnit (os quais são da ordem da dezena de bilhão de reais



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

por ano), ou seja, seria a sistematização da orçamentação do Dnit e que, portanto, não poderia ter sido acompanhado de forma leniente e desidiosa (fls. 379/380).

2. Quanto à competência do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para processar e aplicar penalidade contra Servidor Público do DNIT, anota-se que o Servidor Público a quem se impute a prática de ato infracional **tem o direito subjetivo de ser regularmente processado na instância administrativa inicial própria, ou seja, tem o direito ao justo processo administrativo, perante o órgão originalmente competente para essa atividade, isto é, o de sua lotação funcional, lugar onde teria ocorrido o alegado ilícito.**

3. O poder ou a atribuição funcional de instaurar o procedimento de apuração da ocorrência de infração administrativa não se acha disseminado nas instâncias administrativas, como que competisse difusamente a qualquer autoridade a sua promoção, pois é imperativo se observar as regras de competência, não se admitindo, também nesse terreno, que uma autoridade exerça as atribuições de outra, como é dogma do Direito Público.

4. Contudo, o entendimento firmado por esta Corte é o de que somente incumbe à CGU instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, quando ocorrentes as seguintes circunstâncias: (a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem; (b) da complexidade e relevância da matéria; (c) da autoridade envolvida; ou (d) do envolvimento de Servidores de mais de um órgão ou entidade. No caso ora em exame não se verifica a presença de tais circunstâncias, razão pela qual afigura-se descabida a atuação da CGU, no desempenho da atividade sancionadora de que se cuida.

5. Quanto à conduta desidiosa atribuída ao Servidor, traz-se à reflexão as sempre pertinentes observações do Professor MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS, segundo o qual, **a eventualidade da desídia possui o condão de retirar a subsunção da conduta do servidor público do presente tipo disciplinar, para fins da imposição da pena de demissão ou de outro tipo de penalidade grave** (Lei n. 8.112/00 interpretada, 4a. ed, Rio de Janeiro, América Jurídica, p. 717).

6. Analisando questão semelhante à dos autos, o Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, em brilhante voto, consignou que, havendo conduta do Servidor Público que se mostra, de início, desidiosa, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique-lhe uma pena mais branda, até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional. Caso persista na prática do ilícito disciplinar, será cabível a demissão, porquanto configurada a prévia ciência de sua conduta. A aplicação pena máxima de demissão por desídia, sem a existência de antecedentes funcionais relacionados à mencionada conduta, apresenta-se extremamente desproporcional porque imposta a Servidor Público que não tinha ciência de que sua conduta funcional se apresentava irregular (MS 12.317/DF, DJe 16.6.2008). No mesmo sentido: (MS 12.634/DF, Rel. Min. ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJe 16.12.2015 e MS 8.517/DF, Rel. Min. ERICSON MARANHÃO, julgado em 10.6.2015, DJe 03.8.2015).

7. A conduta desidiosa, para desencadear a aplicação da pena de demissão, pressupõe comportamento ilícito reiterado, perseverância infracional ou continuidade na perpetração de ilícitos, e não um ato isolado, como aconteceu no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

caso em comento. Nessa situação, impõe-se afastar a nota desidiosa que serviu para tipificar o comportamento do Servidor, sem que isso importe em minimizar os efeitos prejudiciais da sua atuação funcional. Em matéria de direito sancionador, a interpretação deve ser, sempre, calcada nos preceitos garantísticos, que não toleram flexibilizações custosas ao direito de defesa ou à delimitação material do ato passível de punição. Não encontra abono jurídico a postura que reivindica para o Direito Sancionador a função apenas punitiva, relegando ao esquecimento e ao desprezo a proteção dos direitos das pessoas.

8. O entendimento judicial, sobretudo em matéria sancionadora, deve estribar-se, principalmente na preservação dos direitos subjetivos, das liberdades individuais e das garantias das pessoas submetidas a processo. Sem isso, a atividade julgadora tende a se confundir com afazeres apenas administrativos, os quais, por mais relevantes que sejam, não realizam o papel dos julgadores. Esse papel, como já dizia o Professor JOAQUIM CANUTO MENDES DE ALMEIDA (1906-1994) na sua tese de Catedrático da USP (1939), os Tribunais existem primacialmente para mais servirem à liberdade jurídica dos réus - direito ao processo judiciário - do que ao direito dos autores (Processo Penal, Ação e Jurisdição. São Paulo: 1975, p. 9).

9. Não é correto e nem justo afirmar que a função judicial é comprometida com encargo punitivo, porque, se assim fosse, tenderia à dispensabilidade a função de julgar, já que a narrativa da acusação seria tomada, estranhamente, como minuta do veredicto condenatório. Tal correlação somente seria admissível numa ordem jurídica autoritária e antidemocrática, alheia, estranha ou hostil aos Direitos Humanos e Fundamentais e, também, aos enunciados constitucionais resguardadores dos valores e dos princípios jurídicos.

10. Por fim, cumpre salientar que, em documento novo trazido aos autos, constatou-se que, nas contas prestadas nos Planos de Trabalho PT 30.001.05.01.11.01 e PT 30.001.08.01.58.01, que culminaram no referido PAD, foi reconhecido que houve a regular execução física e atingimento dos objetivos”, bem como “a regular aplicação dos seus recursos. (fls. 452/476).

11. Ordem concedida para anular a Portaria demissória do impetrante e ordenar a sua reintegração ao cargo, com todos os direitos vencimentais atrasados que daí decorram.

Com os devidos cumprimentos ao eminente Relator, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, por seu voto magistral, **gostaria de iniciar minha divergência pontual, especificamente quanto à conduta desidiosa atribuída ao servidor e à aplicação da pena de demissão. No que tange à conduta, entendo estar devidamente caracterizada, bem como ter sido a penalidade corretamente aplicada.**

A questão que sobeja em divergência diz respeito à caracterização da desídia no regime disciplinar e à proporcionalidade e razoabilidade da pena. Faço aqui breve análise.

O Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei 8.112, de 11 de dezembro



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de 1990) proíbe a conduta desidiosa (art. 117, XV) e reserva-lhe a pena de demissão (art. 132, XIII), semelhantemente ao que ocorre nos estatutos dos servidores dos outros entes federados.

O termo *desídia* carece de determinação jurídica, e, no esforço de determinar o seu conteúdo, os doutrinadores administrativistas seguem a seguinte diretriz:

O Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) proíbe a conduta desidiosa (art. 117, XV) e reserva-lhe a pena capital, a demissão (art. 132, XIII), semelhantemente ao que ocorre nos estatutos dos servidores dos outros entes federados.

Desídia, em sentido técnico, está interligado ao desleixo, à desatenção, à indolência com que o servidor público executa as funções que lhes estão afetas.

(MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Lei nº 8.112/90 interpretada e comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006)

Necessário asseverar que o serviço público é um vínculo entre Estado e servidor, de natureza estatutária, que tem como fundamento a **finalidade pública**, em que merece destaque, para o caso em tela, o princípio da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*).

Pode-se afirmar que a *desídia* do servidor afeta uma relação pública, de maior potencial lesivo para a sociedade; e o agente público que, ocasionalmente, fará o juízo de valor para apontar ou rejeitar a *desídia* do servidor não o fará pelos seus próprios valores, mas pelos valores do Estado, congregados no que se chama finalidade pública e imanescentes ao conjunto das normas administrativas, sejam elas regras, sejam princípios.

Nesse contexto, a **finalidade pública** é o grande objetivo do Estado; o **princípio da eficiência** é o instrumento que aponta o caminho para esse objetivo, e o **princípio da proporcionalidade** é o instrumento para indicar os obstáculos que devem ser retirados para que se atinja o objetivo estatal.

A Administração Pública tem como fim imediato a prestação de um serviço eficiente. Diante de conduta de servidor que prejudica essa eficiência, aquela deverá corrigir o problema. **Se a conduta do servidor atender aos requisitos objetivos e subjetivos da *desídia*, o administrador poderá utilizar o meio da demissão do servidor para retornar à eficiência, desde que haja proporcionalidade, ou seja: que a demissão possibilite o**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

retorno da eficiência; que não haja outro meio, menos gravoso, para o retorno da eficiência; e que a demissão atenda melhor ao conjunto dos interesses públicos envolvidos.

Na linha do que foi exposto, e utilizando-se da coincidência entre a conduta desidiosa do empregado e a conduta desidiosa do servidor público, com seus temperamentos, cumpre registrar que a caracterização da desídia envolve a constatação de dois elementos objetivos, de um elemento subjetivo e da concretização de um elemento normativo.

O primeiro elemento objetivo é ter o servidor deixado de cumprir, injustificadamente, as obrigações inerentes ao exercício da função pública. O segundo elemento objetivo é ter reduzido a quantidade ou a qualidade do produto de sua atividade, afetando negativamente a eficiência do serviço público. Assim, a desídia do servidor continua sendo uma infração de resultado, podendo a conduta do empregado resultar em prejuízo material imediato para o Erário, como no caso em exame.

Já o elemento subjetivo da desídia do servidor público consiste *na finalidade de eliminar ou diminuir a sua carga de trabalho.*

No que tange ao elemento normativo, assevera-se ser a aplicação do princípio da proporcionalidade para verificar se são meio adequado, necessário e proporcional ao fim almejado – que é a manutenção de um serviço público eficiente – a caracterização da desídia e a correspondente imposição da sanção de demissão.

Dessa forma, a desídia do servidor público pode ser caracterizada nas seguintes situações:

I - O servidor pratica uma sequência de atos prejudiciais à eficiência do serviço público, cada qual devidamente punido, em um crescente de gravidade, até que a demissão seja o meio proporcional para restabelecer a eficiência perdida. Essa é a regra geral;
II - o servidor pratica um único ato que causa grande prejuízo à eficiência do serviço público, de forma que a demissão se torna adequada, necessária e proporcional às circunstâncias. Essa é uma situação excepcional.

Cito aqui o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, que também trata do tema e assim define a conduta de desídia



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

do servidor:

Trata-se de infração disciplinar que visa proteger a eficiência do serviço público, punindo a conduta do servidor que age de forma desleixada, descuidado ou desatento.

Não há dúvidas que, via de regra, a desídia implica um comportamento do servidor que age com descaso em relação ao trabalho, e, portanto, necessita de vários atos de desleixo para se configurar.

No entanto, não se deve descartar a possibilidade do enquadramento no art. 117, inciso XV, tão só pelo fato de que trata-se de uma conduta única, devendo-se ponderar a gravidade e circunstância do ato (..)

Agora, especificamente no caso concreto, constata-se nos autos que a sanção infligida ao impetrante encontra-se amparada no Processo Administrativo Disciplinar 00190.021243/2011-52, instaurado pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, para apuração de eventuais responsabilidades administrativas de servidores por atos cometidos no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, no acompanhamento e aprovação de planos de trabalhos criados, entre outros assuntos correlatos, para desenvolvimento de sistema de custos de modais de transportes, inicialmente denominado de SINCTRAN e, depois, de SICRO 3, realizado no âmbito do DNIT em convênio com o Ministério do Exército.

Consta às fls. 366, e-STJ: "Tratava-se, no caso, de irregularidades cometidas pelo acusado, por ter concorrido para a aprovação final do Plano de Trabalho no 30.001.05.01.11.01; o acompanhamento deficiente do Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01, o qual resultou na entrega de produto defeituoso ao Dnit; e concorrer para a má fiscalização do Plano de Trabalho nº 30.001.08.01.58.01, o qual resultou em baixo rendimento de aprendizagem dos alunos, bem como não houve comprovação da realização de parte dos treinamentos realizados. Os prejuízos à atividade de controle na fiscalização dos recursos utilizados na execução do Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01 é imensurável, pois o produto que serviria para o cálculo dos custos das futuras contratações de obras pelo DNIT se revelou produto inútil e em desconformidade com alertas do TCU".

Afirma a autoridade impetrada que a “conduta do impetrante causou dano para o serviço público, uma vez que o sistema desenvolvido não atende às necessidades do órgão, conforme os pareceres técnicos das auditorias que deram azo à instauração do PAD e os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pareceres técnicos produzidos durante o curso da instrução processual do processo administrativo disciplinar, os quais informam que o sistema produzido não atendeu às Instruções de Serviço internas do DNIT, que previam o desenvolvimento em linguagem para ambiente web. Isso provocou meses de trabalhos que custam caro e que tiveram que ser descartados.” (fls. 368-369, e-STJ).

Assevera, ainda, que os defeitos do produto não foram somente os acima citados: “O Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01 também entregou os seguintes produtos com defeito: composições de custos em que não houve atualização dos valores de depreciação e valor residual dos equipamentos (item 9.1.4, do Acórdão do TCU nº 98/2011, fl. 1.229 do PAD), desconsideração da influência de chuvas excepcionais sobre a realização dos serviços e obras de engenharia rodoviária (item 9.1.7, do Acórdão do TCU nº 98/2011, fl. 1.229 do PAD), problemas com a metodologia de pesquisa de insumos (item 9.1.2, do Acórdão do TCU nº 98/2011, fl. 1.229 do PAD) não desenvolvimento de sistema gerenciador de banco de dados (conforme parecer Técnico, fls. 1.212/1.213 e 1.214 do PAD)”.

Ademais, sustenta que um relevante fato que contribuiu para a convicção de que houve prejuízo ao Erário com os produtos defeituosos entregues “foi a constatação de que o Sistema Sicro 3 não poderia entrar em funcionamento sem o conserto dos produtos defeituosos, ou até mesmo a entrega de novos produtos que substituíssem os defeituosos em razão de serem inservíveis. 38. Uma prova cabal de que o sistema não poderia operar é o fato de que o DNIT estava promovendo os trâmites legais para contratar a Fundação Getúlio Vargas, conforme documentação probatória constante do PAD, com o intuito de promover as alterações previstas no Acórdão 98/20 11 do TCU”.

Transcrevo excerto importante constante das informações apresentadas, em que é mencionada a forma desidiosa do impetrante no acompanhamento e execução do Plano de Trabalho PT 30.001.05.01.11.01:

42. Com a devida venia, o impetrante está equivocado, tendo em vista que a comissão indicou as atas de reunião citadas de forma a demonstrar que o Sr. Luciano Regazzi teve participação direta no acompanhamento deficiente do projeto. O comparecimento nestas reuniões só reforça o fato de que mesmo ciente das recomendações do TCU (chuvas excepcionais, vida útil dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

equipamentos, valor residual dos equipamentos e depreciação) nada fez para que estas fossem incorporadas ao sistema Sicro3/Sintran. Foi imputado ao impetrante conduta que contribuiu para o recebimento do produto defeituoso, mas a referida ata nem tratou dos defeitos demonstrados. É importante transcrever o que o TCU afirmou em relação à depreciação e à influência das chuvas excepcionais:

"a) A depreciação é um custo que se embute no preço final para considerar a perda de capacidade operativa de um bem. A ausência de revisão nos custos com depreciação resultam em superestimativa dos custos horários dos equipamentos, encarecendo assim os orçamentos, de acordo com o parágrafo 88 (fl. 1.223-v, Vol. VII, do Acórdão 98/2011);e

b) A possibilidade de chuvas excepcionais deve sim estar devidamente regulamentada no âmbito do Dnit, sob pena de se favorecer o casuísmo nas decisões administrativas quanto a pleitos de aditamento contratual em função de alegados prejuízos devidos a ocorrências de tal natureza. (...) Diante do exposto, convém reiterar a determinação já feita por este Tribunal de Contas (...) (parágrafos 57/58, do acórdão TCU 98/2011, f. 1. 221)."

43. Desta forma, o fato de o Sr. Luciano Regazzi Gerk ter tido conhecimento dos problemas já detectados no âmbito da sistemática do Sicro3/Sintran comprova a sua total ausência de preocupação com os resultados do plano de Trabalho, que pouco se preocupou com a aplicação dos recursos empregados. Conduta essa que se perpetuou por dois anos e três meses (acompanhamento deficiente) e que repercutiu na sua aprovação final do Plano de Trabalho.

44. Cabe destacar, sobre a conduta concernente à aprovação do Plano de Trabalho, a gravidade desta, visto que o impetrante teve a oportunidade de acompanhar, por dois anos e três meses, a execução do Plano de Trabalho em questão, razão pela qual teve todo o tempo necessário de contato com os produtos produzidos para decidir sobre a aprovação, ou não, dos produtos recebidos.

[...]

66. Verifica-se que a conduta reiterada do Sr. Luciano, ao acompanhar a execução do PT 30.001.05.01.11.01 amoldou-se perfeitamente à hipótese legal da desídia. Ou seja, ele era o encarregado de efetuar o acompanhamento dos produtos entregues pelo DECIExército, mas foi negligente com o seu dever. Essa conduta perdurou no tempo (por dois anos e dois meses), período em que poderia ter sido diligente na verificação dos produtos, mas não o foi.

E no final ainda ratificou para instâncias superiores a possibilidade de aprovação do Plano de Trabalho.

67. O acompanhamento deficiente não significou mera falta de zelo, tendo em vista que as provas da prática da desídia concernente à conduta descrita no item 1 do indiciamento, foram produzidas e demonstraram que o Sr. Luciano Regazzi Gerk realmente era responsável por acompanhar o PT nQ 30.001.05.01.11.01 (mesmo considerando a coparticipação do Sr. Silvio Mourão) e que este acompanhamento deficiente resultou diretamente na necessidade de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

nova contratação com o mesmo objeto por parte do DNIT, tendo em vista a necessidade de refazimento total da elaboração do sistema, bem como da necessidade de refazimento parcial da metodologia empregada na sistemática da coleta de preços e de todas as composições de custos.

68. Estas considerações iniciais já seriam suficientes, per si, para tipificar a conduta praticada como desídia, na forma do art. 117, XV, da Lei 8.112/90.

69. No entanto, calha aqui transcrever os seguintes comportamentos ressaltados pelo relatório final, agravando a conduta que merece reprimenda exemplar para coibir tal prática ilícita:

a) O indiciado teve conhecimento das decisões do TCU referentes à questão das chuvas excepcionais, vida útil e valor residual dos equipamentos e depreciação, mas ficou inerte ao receber do DEC/Exército as composições de custos defeituosas, ao longo da execução do contrato (esta última conduta agravante). De acordo com o TCU, as chuvas excepcionais favorecem o casuísmo na orçamentação das obras e os demais itens superestimam os custos horários dos equipamentos, o que acarreta em prejuízo para Administração nas suas contratações;

b) O indiciado, mesmo tendo sido alertado pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática, da época, sobre a incompatibilidade entre a linguagem escolhida pelo DEC/Exército e o ambiente de informática do Dnit, não procurou verificar a correção do problema;

c) O indiciado, mesmo sabendo que havia R\$ 400.000,00 em recursos para a realização da parceria com órgãos públicos com fito de desenvolver a metodologia de pesquisa de preços, e que esta parceria não foi concretizada, não alertou as autoridades do Dnit para a necessidade de devolução desses recursos; e concorreram para ocasionar um prejuízo à Administração, tendo em vista a necessidade de nova contratação para refazer o serviço que deveria ter sido entregue perfeito e acabado. Também é importante observar que a sua conduta também concorreu para prejudicar de maneira grave as atividades do órgão, visto que o DNIT não pôde contar com um sistema importante para a orçamentação de obras, que é atividade-fim preponderante do órgão.

71. Com relação à conduta prevista no item 2 da indicição (concorrer para a aprovação final do PT 30.001.05.01.11.01), correta a tipificação da conduta como desídia, na forma do art. 117, XV, da Lei 8.112/90, com a sugestão da aplicação da penalidade de demissão, tendo em vista que a sua aprovação não se deu em contato único com a matéria, vez que foi o responsável por acompanhar/fiscalizar toda a execução do plano de trabalho. Logo, o assunto não lhe era estranho, razão pela qual, face ao quando já explicitado acima, possuía todos os elementos necessários a rechaçar a aprovação do plano de trabalho, mas por desídia, não o fez.

72. No tocante ao descrito no item 3 da indicição (ter concorrido para a má fiscalização do PT 30.001.08.01.58.01), que envolvia o curso de capacitação de servidores, também ocorreu desídia (art. 117, inciso XV, da Lei nº 8.112/90), pois neste particular a conduta do agente também amoldou-se ao tipo da desídia por ter sido:

a) Reiterada no tempo - 04.08.2008, fl. 1.711 até dezembro de 2009 - fi. 127, do Anexo VI); e

b) Descuidada e negligente a verificação dos produtos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

apresentados, os quais apresentaram defeito (baixo rendimento de aprendizagem) e não foram comprovados (ausência de listas assinadas, de comprovantes de inscrição e de certificados de conclusão).

73. Tanto no Relatório Final, quanto no Parecer Parecer nº 299/2013 - ASJUR/CGU-PR, as condutas do servidor foram pontualmente detalhadas e subsumidas ao tipo legal da desídia. A respectiva penalidade aplicada, dentro dos limites legais, foi devidamente fundamentada com aprimorado tecnicismo, não abrindo margem para interpretações dúbias.

[...]

80. Portanto, não há falar em ilegalidade ou abuso no ato administrativo que aplicou a pena disciplinar ao ex-servidor ou perseguição da Administração em violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois restou devidamente comprovado que o Sr. Luciano concorreu para ocasionar prejuízo à Administração, tendo em vista a necessidade de nova contratação para refazer o serviço que deveria ter sido entregue perfeito e acabado. Também é importante observar que a sua conduta também concorreu para prejudicar de maneira grave as atividades do órgão, visto que o DNIT não pôde contar com um sistema importante para a orçamentação de obras, que é atividade-fim preponderante do órgão.

Outrossim, a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, em seu Relatório Final, de forma correta, não desconsiderou os bons antecedentes funcionais do servidor. No entanto, diante da gravidade e reiteração das irregularidades, tal circunstância não se mostrou, por si só, suficiente para afastar a demissão, por ter ele procedido de forma desidiosa, *in verbis*:

"[...] A peça de defesa ponderou sobre os bons antecedentes do servidor, por ocasião, da elaboração do Relatório Final desta comissão. De fato, não há nos assentamentos funcionais registro de faltas disciplinares. No entanto, considerando a gravidade das condutas praticadas, bem como todas as situações agravantes aqui demonstradas, a comissão entende que não é possível diminuir a penalidade aqui sugerida em razão dos bons antecedentes." (fls. 1.994/volume XI dos autos principais do PAD)

Assim, é cristalina a constatação de que a **conduta do impetrante foi extremamente gravosa à Administração Pública** quando deixou de cumprir com as obrigações inerentes ao exercício da função pública que exercia, apresentou ineficiência, negligência, desleixo, falta de zelo ao resultado das atividades que lhe competiam, afetando negativamente a eficiência do serviço público. Ademais, concorreu para ocasionar prejuízo à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administração, havendo, também, “a probabilidade, diante das falhas no projeto, de futuros prejuízos, na casa dos bilhões, em todas as obras da competência do órgão em todo território nacional”.

Dessa forma, verifica-se estar configurada a desídia do impetrante, uma vez que causou grande prejuízo à eficiência do serviço público e ao interesse público – a conduta concorreu para prejudicar de maneira grave as atividades do DNIT, de forma que a demissão se torna adequada, necessária e proporcional às circunstâncias do caso concreto.

Por fim, não considero violados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade porque, para a gravidade da falta, a pena correspondente é de fato a de demissão, como expressamente preveem os arts. 117, inciso XV, e 132, inciso XIII, da Lei 8.112/1990, *verbis*:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

(...)

XV - proceder de forma desidiosa;

(...)

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

(...)

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117." .

Segue precedente desta Corte Superior:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCESSO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. FISCALIZAÇÃO DE OBRAS. OMISSÃO NO DEVER FUNCIONAL. PREJUÍZO AO ERÁRIO. MINISTRO DE ESTADO DO CONTROLE E TRANSPARÊNCIA. AVOCÇÃO. POSSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL. MODIFICAÇÃO DO JULGAMENTO PELA AUTORIDADE. POSSIBILIDADE. IMPROBIDADE. POSSÍVEL APLICAÇÃO NOS FEITOS DISCIPLINARES. DEVIDO PROCESSO LEGAL. OBSERVADO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Designado para fiscalizar a execução de três obras de reforma e de ampliação da sede da repartição, o impetrante foi demitido do serviço público federal, após procedimento administrativo disciplinar, por se omitir na fiscalização e atestar a realização do serviço, causando ao erário prejuízo de elevada monta, porquanto diversos pagamentos foram realizados indevidamente.

2. A avocção do procedimento administrativo disciplinar pelo Ministério do Controle e da Transparência possui fundamento na Lei n. 10.683/2003 e no Decreto n. 5.480/05, razão pela qual não há falar em malferimento do direito à ampla defesa. Precedentes: AgRg no MS 14.123/DF,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 25.5.2009; MS 14.534/DF, Rel. Ministro Felix Fischer, Terceira Seção, DJe 4.2.2010.

3. O art. 168 da Lei n. 8.112/90 permite que a autoridade contrarie as conclusões da comissão processante, desde que o faça com a devida motivação, para retificação do julgamento em atenção aos fatos e provas. Precedente: MS 16.174/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 17.2.2012.

4. A improbidade administrativa pode ser evocada pela Administração Pública federal como fundamento para aplicar a pena de demissão, não se exigindo que o Poder Judiciário se pronuncie previamente sobre a sua caracterização. Precedentes: MS 14.140/DF, Rel. Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, DJe 8.11.2012; REsp 981.542/PE, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJe 9.12.2008.

5. Como demonstrado nos autos, a observância da garantia ao silêncio foi respeitada pela comissão processante, não se justificando, portanto, a alegação de violação ao devido processo legal.

6. Caracterizada a desídia do servidor público e, em razão disso, a ocorrência de prejuízo de elevada monta ao erário, mostra-se adequada a aplicação da pena de demissão, cuja previsão expressa está contemplada nos arts. 117, XV, e 132, XIII, da Lei n. 8.112/90, do qual a autoridade não pode se afastar. Precedente.

Segurança denegada.

(MS 15.826/DF, Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe de 31.5.2013)

Ante o exposto, **rogando vênia ao entendimento do eminente Relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, voto no sentido de denegar a segurança.**

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.940 - DF (2014/0084978-4)

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA:

Trata-se de processo da relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que proferiu voto em que concedeu a ordem para anular a Portaria demissória do impetrante e ordenar sua reintegração ao cargo, com todos os direitos vencimentais atrasados que daí decorreram.

Destacou o eminente relator que a conduta desidiosa, passível de aplicação da pena de demissão, pressupõe uma conduta reiterada, e não um ato isolado, como aconteceu no caso em comento.

Registrou que, em documento novo trazido aos autos, constatou-se que, nas contas prestadas nos Planos de Trabalho PT 30.001.05.01.11.01 e PT 30.001.08.01.58.01, que culminaram no referido PAD, foi reconhecido que "houve a regular execução física e atingimento dos objetivos", bem como "a regular aplicação dos seus recursos" (fls. 452/476).

O Ministro Herman Benjamin divergiu do relator, ao entendimento de que ficou devidamente caracterizada a conduta desidiosa atribuída ao servidor, bem como ter sido a penalidade corretamente aplicada.

A Ministra Assusete Magalhães acompanhou a divergência, ao entendimento de que não se trata de apenas um fato imputado ao impetrante, nem tampouco de um ato único ou isolado, mas de uma diversidade de atos, praticados por mais de dois anos, que resultaram em mau acompanhamento e consequente aprovação de "planos de trabalhos criados, entre outros assuntos correlatos, para desenvolvimento de sistema de custos de modais de transportes, inicialmente denominado de SINCTRAN e depois de SICRO3, realizada no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT em convênio com o Ministério do Exército".

Destacou a eminente Ministra que a análise de documentos novos, juntados aos autos – em que a Coordenação de Custos do DNIT, em 31/07/2015, reconheceu a regularidade da execução física e o atingimento dos objetivos dos Planos de Trabalho 30.001.05.01.11.01 e 30.001.08.01.58.01, que culminaram no presente PAD –, envolve perscrutar em que medida o impetrante teria contribuído, ou não, para o desfecho exitoso dos planos de trabalho em epígrafe.

O Ministro Sérgio Kukina, acompanhando o relator, votou no sentido de conceder a ordem do *mandamus*, sob o fundamento de que há uma incompatibilidade entre a desídia apontada e o posterior pronunciamento do próprio DNIT, no sentido de que não se constatou irregularidades.

Pedi vista antecipada dos autos para inteirar-me melhor da questão.

Cumprе frisar que o impetrante, ex-ocupante do cargo de engenheiro do DNIT, busca a anulação da penalidade de demissão sob os seguintes argumentos: a) ausência de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

comportamento caracterizador de desídia; b) afronta ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da pena.

Em petição de e-STJ fls. 452/476, a parte impetrante juntou novo documento emitido pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transporte do DNIT, no qual concluiu que as prestações de contas dos planos de Trabalho n. 30.001.07.01.73.01, 30.001.08.01.58.01, 30.001.08.01.84.01 e 30.001.05.01.11.01 encontravam-se em condições de serem aprovadas.

Pois bem.

Não obstante o laborioso voto divergente proferido pelos em. Ministros Herman Benjamin e Assusete Magalhães, com todas as vênias, acompanho o voto do em. relator, com algumas ressalvas quanto à fundamentação.

O *writ* foi impetrado contra ato do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, consubstanciado na aplicação da pena de demissão, por ter incorrido o impetrante, então engenheiro do DNIT, segundo aquela autoridade apontada como coatora, em condutas descritas no art. 117, XV, da Lei n. 8.112/1990 (e-STJ fl. 51).

Extrai-se dos autos que (e-STJ fls. 365/366):

o processo administrativo disciplinar n 00190.021243/2011-52 foi instaurado pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, para apuração de eventuais responsabilidades administrativas de servidores cometidas no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, no acompanhamento e aprovação de planos de trabalhos criados, entre outros assuntos correlatos, para desenvolvimento de sistema de custos de modais de transportes, inicialmente denominado de SINCTRAN e depois de SICRO 3, realizada no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT em convênio com o Ministério do Exército.

O relatório final da Comissão processante concluiu pela aplicação da pena de demissão, nos seguintes termos (e-STJ fl. 281):

Demissão ao Sr. Luciano Regazzi Gerk, com fulcro no art. 117 inciso XV. da Lei n° 8.112/90, pela prática de três condutas distintas: ter concorrido para o acompanhamento deficiente do PT n° 30.001.05.01.11.01, o qual resultou na entrega de produto defeituoso ao Dnit; concorrer para a aprovação final do PT 30.001. 05.01.11.01 e concorrer para a má fiscalização do PT n. 30.001.08.01.58.01, o qual resultou em baixo rendimento de aprendizagem dos alunos, bem como não houve comprovação da realização de parte dos treinamentos realizados.

Por oportuno, registro os seguintes trechos do relatório final do Órgão colegiado, referente ao plano de trabalho n. 30.001.05.01.11.01 (e-STJ fls. 205/215):

152. A afirmação da defesa busca induzir ao erro a comissão, vez que o atual Coordenador-Geral de Custos de Infraestrutura Terrestre em seu depoimento afirmou que o novo convênio a ser firmado entre Dnit e FGV (fls. 157/160, do Anexo XXI) para prestação de serviços cujo objeto é "execução de serviços técnicos especializados referentes á análise, revisão, criação e manutenção de composições de preços unitários e a respectiva implantação e operação do novo sistema de custos referenciais de obras (Sicro), realização de pesquisa de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

nacional de insumos em todas as unidades da federação..." e não aproveitará o software anteriormente desenvolvido, vez que a linguagem utilizada anteriormente (no PT firmado com o DEC/Exército) era ultrapassada. (fl. 205).

[...]

158. A defesa, na alegação contida na alínea "g" do parágrafo 107. deste Relatório, busca confundir esta comissão ao afirmar que o Parecer Técnico não teria condenado a utilização do Visual Basic como linguagem de programação do Sinctran/Sicro 3. **Apesar do perito ter mencionado que embora o Visual Basic ainda fosse utilizado comercialmente, o experto elencou desvantagens desta última linguagem em relação à linguagem "Java", tais como: Suporte parcial à programação orientada a objetos: necessidade de bibliotecas extensas no momento da execução, baixa reutilização de código e desenvolvimento web ineficiente** (pergunta 5. fl. 1.213).

159. O perito, ao ser perguntado se a linguagem Visual Basic poderia ser considerada compatível com as plataformas de desenvolvimento de sistemas utilizadas à época em ambientes corporativos de porte do Dnit para utilização via web. afirmou que a linguagem Java seria a mais indicada para a construção do sistema.

160. Apesar de o perito ter utilizado a expressão "linguagem java seria a mais indicada", que segundo a defesa não significaria a obrigatoriedade de utilizar a linguagem Java, o experto ressaltou a sua concordância com a auditoria da CGU, a qual constatou que já havia normativos no Dnit (IS CGMí 01/2005 e 02/2005) que determinavam a utilização da linguagem Java. Desta forma, apesar da expressão utilizada pelo perito, verificou-se que este excluiu a possibilidade de utilização da linguagem Visual Basic pelo que se verifica a seguir. Como é possível que se utilizasse a linguagem Visual Basic (a despeito de suas desvantagens em relação à linguagem Java e apontadas no Parecer Técnico) em desconformidade com dois normativos exarados pelo órgão competente do Dnit para redigir a sua política de informática?

[...]

164 Assim sendo, a comissão entende que a defesa apegou-se a expressões tais como "seria a mais indicada" ou "não seria a ferramenta mais indicada" de forma a descaracterizar a inteligência final do parecer técnico, o qual rejeitou a utilização da linguagem Visual Basic por todo o exposto nos parágrafos anteriores. **Neste particular, a comissão entende que a conduta do Sr. Luiciano (desídia no acompanhamento do PT, bem como a desídia na aprovação final) foi agravada, vez que já havia sido alertado sobre incompatibilidade da linguagem escolhida e o ambiente de informática do DINT, conforme documentação às fls. 36/38, do Anexo IV, e ata da reunião s/n. à fl. 04, Anexo II.**

[...]

169. Com a devida vênia, a defesa está equivocada, tendo em vista que a indicição afirmou categoricamente que a conduta delituosa consistiu em concorrer para o acompanhamento deficiente do PT n° 30.001.05.01.11.01 (desenvolvimento de sistema de custos de transportes) e ter concorrido para a aprovação final do PT. a qual resultou na entrega de produto defeituoso. Na indicição, a comissão afirmou que as duas condutas acima descritas foram praticadas de forma desidiosa, bem como sem o devido zelo. **O acompanhamento foi considerado desidioso/sem zelo tendo em vista que não foi capaz de identificar de forma adequada e tempestiva os produtos defeituosos (todos os defeitos foram apontados na peça acusatória) entregues pelo Exército Brasileiro ao Dnit.** No mesmo sentido foi apontado na indicição que a aprovação final não foi cuidadosa e sim desidiosa.

[...]

183. A defesa atega que outros órgãos utilizariam o Sicro 3, conforme documentação às fls. 1.679/1.686. Os documentos não podem comprovar que o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sistema é de fato utilizado, tendo em vista que parte deles parece ser cópia de um manual de pesquisa de preços (fls. 1.679/1.684, Vol. IX), parte traz um documento que parece ser uma tela impressa do Sicro (fi. 1.685, Vol. IX) e a última parte parece ser a impressão de teias de um sistema de custos de dragagem (fi. 1.686). E mesmo que o sistema fosse utilizado, foi demonstrado que o uso é limitado tendo em vista as errôneas técnicas de TI utilizadas (demonstradas no âmbito deste PAD, p. ex. inexistência de sistema de banco de dados, equivocada escolha da linguagem de software utilizada), bem como a série de erros na metodologia utilizada (problemas com a sistemática de preços, desconsideração do fator "chuvas excepcionais", desatualização das taxas de depreciação e valores residuais dos equipamentos, etc).

184. Sobre a alegação da defesa, é importante destacar que nos documentos apresentados pelo indiciado há alusão ao manual de custos de rodovias, o qual teria sido objeto do Convênio 006/ANTT/2007 (fl. 1.680, Vol. IX) e de acordo com o material encaminhado há indícios de que o convênio tenha sido firmado entre o DEC/Exército e a ANTT. Sobre este particular, é importante verificar se o Convênio 006/ANTT/2007 teve, ou não, o mesmo objeto do PT 30.001.05.01.11.01. Caso isso tenha acontecido, é possível que a ANTT tenha realizado um pagamento desnecessário ao DEC/Exército para obtenção de um serviço que poderia ter obtido gratuitamente junto ao Dnit. Neste caso, haverá a necessidade de apuração disciplinar de quem deu causa à contratação supostamente indevida. Além disso, se o sistema encontra-se em uso na ANTT e, se é o mesmo, deve possuir os mesmos defeitos aqui demonstrados, sendo necessária apuração disciplinar se houve irregularidades no recebimento dos produtos contratados pela ANTT.

185. A defesa, conforme alínea "s", do parágrafo 107, ponderou sobre a questão da ausência de parceria prevista no item 12. do PT 30.001.05.01.11.01, a qual deixou de ocorrer não por vontade sua, mas dos órgãos procurados. Sobre esta ponderação, cabe à comissão rechaçar a argumentação, conforme a seguir. Ora, realmente o indiciado não teria como evitar a negativa dos órgãos para trabalhar em parceria com o Dnit, no entanto, como coordenador do Dnit (conforme documento à fl. 1.439, Vol. VIII), junto ao DEC/Exército (no âmbito dos trabalhos do Sicro 3/Sintran), e encarregado de acompanhar o projeto (como a instrução comprovou e demonstrado anteriormente), era seu dever alertar o Dnit (tanto por ocasião do seu acompanhamento do projeto, bem como no momento da sua aprovação final do projeto) no sentido de que a parceria não foi firmada e os recursos referentes a esta parceria (RS 400.000,00) não foram devolvidos pelo DEC/Exército, conforme demonstração de receitas/despesas do projeto (fl.449, Vol. III). (grifos no original).

Em relação ao PT 30.001.08.01.58.01, assim frisou o Órgão colegiado (e-STJ fls. 221/223):

208. Portanto, de acordo com a lei e as orientações do TCU, e dever do fiscal ser cuidadoso e efetuar diligências para averiguar o andamento dos trabalhos. Não foi o que ocorreu no caso em concreto que está sendo analisado neste PAD.

209. Esse entendimento da comissão é baseado na documentação (fls. 762/812 bem como mídia digital à fl. 814) encaminhada pela Coordenação Geral de Custos de infraestrutura de Transportes. De acordo com a documentação não há comprovação da frequência dos alunos em vários dos eventos marcados em relação a listas de frequências assinadas, e também não foi verificado comprovante de inscrição para os treinamentos oferecidos ou a expedição de certificados em nenhum dos eventos realizados.

210. A questão da frequência não pode ser tratada de maneira banal ou trivial vez que a Fundação Ricardo Franco, pessoa jurídica externa a estrutura da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administração Federal, foi contratada e recebeu recursos para realizar treinamento de pessoal. Não se está a tratar de treinamento interno de pessoal realizado pelo Exército. Em razão do serviço de treinamento não consistir um bem tangível, a aferição da sua realização somente pode se dar a partir de provas indiretas, dentre elas:

[...]

212. Assim sendo, seria diligente, por parte do fiscal, verificar o andamento do treinamento oferecido, no entanto, o Sr. Luciano apenas fundamenta a sua defesa em relatórios entregues pelo DEC/Exército ao Dnit. A comissão entende não ser razoável que o fiscal do PT balizasse sua atuação fiscalizatória apenas por meio da leitura de relatórios entregues pelo próprio prestador do serviço, tendo em vista o seguinte:

[...]

215. A indolência na fiscalização do PT contribuiu, por sua vez, para "o baixo rendimento de aprendizagem que estava ocorrendo em virtude dos poucos meios de instrução disponíveis", conforme se verifica em documento expedido pelo próprio DEC/Exército, à fl. 111, do Anexo V, Caso a fiscalização do PT houvesse sido efetiva e tempestiva, o resultado ruim do treinamento poderia ter sido evitado. A partir da leitura do documento à fl. 111. V, verifica-se mais uma prova de que a fiscalização realizada pelo Sr. Luciano Regazzi Gerk somente era feita pela leitura dos relatórios expedidos pelo executor do serviço e não conforme determina a Lei 8.666/93.

A autoridade indicada como coatora, por meio da Assessoria Jurídica da CGU, prestou informações no sentido de que os prejuízos à atividade de controle na fiscalização dos recursos utilizados na execução dos planos de trabalhos é imensurável, pois o produto que serviria para o cálculo dos custos das futuras contratações de obras pelo DNIT se revelou produto inútil. Nesse ponto, verifica-se das informações prestadas que (e-STJ fl. 368 e 376):

35. a conduta do impetrante causou dano para o serviço público, uma vez que o sistema desenvolvido não atende às necessidades do órgão, conforme os pareceres técnicos das auditorias que deram azo à instauração do PAD e os pareceres técnicos produzidos durante o curso da instrução processual do processo administrativo disciplinar, os quais informam que o sistema produzido não atendeu às Instruções de Serviço internas do DNIT, que previam o desenvolvimento em linguagem para ambiente web. Isso provocou meses de trabalho que custam caro e que tiveram que ser descartados.

[...]

55. Igualmente, agiu desidiosamente na fiscalização do PT 30.001.08.01.58.01 que tratava de curso de treinamento. Se baseando em listas de presença, em sua maioria, sem nenhuma assinatura e nos relatórios enviados pela prova empresa prestadora do serviço, exarou pareceres atestando a qualidade e aproveitamento dos cursos ministrados, sem jamais fiscalizar pessoalmente o andamento do plano de trabalho.

[...]

58. A conduta praticada se enquadra, assim, como desídia e não mera ausência de zelo, uma vez que a sua indolência, o descaso com o produto a ser recebido pela Administração, teria impacto nas principais atividades-firr) do DNIT (contratação de obras para os modais rodoviário, ferroviário e aquaviário), pois acarretaria a aquisição de serviços de engenharia com preços errôneos para a Administração, conforme esclareceu o TCU.

O impetrante junta aos autos documento novo emitido, em 31/07/2015, pela Coordenação-Geral de Custos e Infraestrutura de Transporte do DNIT, no qual reconhece a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

regular execução e atingimento dos Plano de Trabalho n. 30.001.05.01.11.01 e n. 30.001.08.01.58.01. Extrai-se do documento em comento que (e-STJ fls. 460/463 e 465/470:

I. PLANO DE TRABALHO Nº 30.001.05.01.11.01

Em análise ao Plano de Trabalho em questão pode-se identificar que foram discriminados 14 produtos a serem desenvolvidos no período de vigência do instrumento.

Dentre estes produtos, alguns relacionam-se diretamente à organização e à estruturação das equipes, bem como a própria rotina de desenvolvimento dos trabalhos, tais como: coordenação de projeto, criação de um banco de dados, integração de pesquisas e inovações tecnológicas, promoção de parcerias com outras entidades públicas e privadas, instalação de equipamentos e fornecimento de materiais de consumo.

Dos demais produtos, destacam-se como mais relevantes, no entendimento desta Coordenação-Geral, a elaboração de um conjunto expressivo de composições de preços unitários de serviços dos modais ferroviário e aquaviário, além de outras nas áreas de edificações e rodovias, com inovações metodológicas pertinentes em relação ao Sicro 2 vigente, e o desenvolvimento de um sistema de custos que permite a orçamentação de obras diretamente do aplicativo.

[...]

Em análise aos documentos encaminhados pelo Ofício 017-AT/DEC-SINCTTRAN, o Núcleo de Apoio da CGCIT no Rio de Janeiro, em 10 de janeiro de 2008, identificou a necessidade de correção e ajustes aos referidos volumes, sugerindo, a realização de uma reunião técnica com a equipe do CENTRAN para discutir as particularidades do plano de trabalho.

Posteriormente, o Núcleo de Apoio da CGCIT, em 12 de junho de 2008, em manifestação encaminhada ao Coordenador-Geral da área, informou que haviam sido realizados testes com o sistema de custos e de orçamento, concluindo que os mesmos estavam em condições de realizar as tarefas para as quais foram concebidos, recomendando, inclusive o encaminhamento à Diretoria Colegiada para prosseguimento ao programa de implantação e treinamento do novo sistema de custos do DNIT, fls. 169/171.

Após as correções feitas, o processo foi encaminhado à Diretoria Colegiada do DNIT contendo no respectivo relato a informação de que todo o material havia sido examinado pela equipe técnica da CGCIT, estando, portanto, apto para aprovação (fls. 181/186).

A Diretoria Colegiada aprovou, por unanimidade, o relato nº 50/2008, incluído na pauta do dia 17/06/2008, constante da ata nº 23/2008, fl. 187.

Face ao exposto, **a atual Coordenação -Geral de Custos reconhece que a documentação acostada nos autos corrobora para o entendimento de que houve a regular execução física e atingimento dos objetivos do Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01.**

Parecer Financeiro (quanto à correta e regular aplicação dos recursos do convênio)

Constatou-se que o valor pactuado no Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01 foi todo repassado ao Exército, conforme quadro abaixo:

[...]

Oportuno salientar que os documentos exigidos pelo § 1º do art. 28 da IN/STN nº 01/1997 são mínimos e não permitem, de uma forma detalhada, a averiguação de como realmente foram utilizados os recursos pelo Exército Brasileiro.

Do Relatório de Execução Físico-Financeira e do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa apresentados pelo Exército, sintéticos, pode-se inferir que todo o recurso repassado foi demonstrado como utilizado para o cumprimento do objeto pactuado.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assim, considerando os documentos exigidos pelo § 1º do Art. 28 da IN/STN nº 01/1997 e entregues pelo Exército e considerando os produtos entregues, bem como sua análise pelos técnicos da CGCIT e aprovação da Diretoria Colegiada, conforme anteriormente já relatado, a atual Coordenação -Geral de Custos entende que houve a regular aplicação dos recursos do Plano de Trabalho nº 30.001.05.01.11.01.

[...]

III. PLANO DE TRABALHO Nº 30.001.08.01.58.01

Não constavam dos autos relatórios que demonstrassem a execução e entrega dos produtos, o que motivou a CGCIT a disponibilizar dois técnicos administrativos para realizar viagem ao Núcleo de Apoio da CGCIT no Rio de Janeiro, no período de 06/04 a 09/04/2014, com o intuito de realizar busca de relatórios e produtos advindos deste plano de trabalho e que porventura não estivessem anexados aos autos de nº 50600.04733/2008-98.

Da busca realizada no Núcleo de Apoio do RJ, foram encontrados oito relatórios que descrevem as atividades realizadas pelo CENTRAN, no período de Agosto de 2008 a dezembro de 2009, em função do Plano de Trabalho nº 30.001.08.01.58.01.

A Coordenação Geral de Custos promoveu a análise dos oito relatórios entregues, com o fito de averiguar a realização dos 10 (dez) produtos discriminados no plano de trabalho. Os relatórios demonstram, de maneira geral, a realização do objeto pactuado, conforme detalhado a seguir:

[...]

Face ao exposto, a atual Coordenação -Geral de Custos reconhece que a documentação acostada nos autos corrobora para o entendimento de que houve a regular execução física e atingimento dos objetivos do Plano de Trabalho nº 30.001.08.01.58.01.

Parecer Financeiro (quanto à correta e regular aplicação dos recursos do convênio)

Oportuno salientar que os documentos exigidos pelo § 1º do art. 28 da IN/STN nº 01/1997 são mínimos e não permitem, de uma forma detalhada, a averiguação de como realmente foram utilizados os recursos pelo Exército Brasileiro.

Do Relatório de Execução Física -Financeira e do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa apresentados pelo Exército, pode-se inferir que todo o recurso repassado foi demonstrado como utilizado para o cumprimento do objeto pactuado.

Considerando os documentos exigidos pelo § 1º do Art. 28 da IN/STN nº 01/1997 e entregues pelo Exército e considerando que a documentação acostada nos autos corrobora para o entendimento de que houve a regular execução física e atingimento dos objetivos do Plano de Trabalho nº 30.001.08.01.58.01, a atual Coordenação -Geral de Custos entende também que houve a regular aplicação dos seus recursos. (Grifos no original).

A ação mandamental questiona a demissão do impetrante, em 13/12/2013, em razão de desídia sua no acompanhamento e na fiscalização de dois planos de trabalho – 30.001.05.01.11.01 (desenvolvimento de sistema de custos de transportes) e 30.001.08.01.58.01 (projeto de implantação e treinamento) –, relativos a um convênio entre aquele Órgão e o Exército Brasileiro.

Note-se que essa imputação se fundamentou no fato de que ele (impetrante) teria entregue os referidos planos de trabalhos defeituosos, o que resultou prejuízos financeiro e material para o DNIT, e que, ainda que esses sistemas fossem utilizados, o uso seria limitado, tendo em vista a escolha errada da linguagem de *software* (*Visual Basic*).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O impetrante juntou novo documento emitido, em 31/07/2015, pelo Coordenador-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do DNIT, no qual este reconhece que as prestações de contas dos planos de trabalhos – entre eles os de ns. 30.001.05.01.11.01 e 30.001.08.01.58.01, que culminaram no presente PAD –, encontram-se em condições de serem aprovadas e as submete ao crivo da diretoria executiva da Instituição (e-STJ fls. 452/476).

Observa-se que esse órgão técnico do DNIT concluiu que, nos dois planos de trabalho – de n. 3000105011101 e de n. 30001080158.01 – houve atingimento dos objetivos e regulares execução física e aplicação de recursos financeiros (e-STJ fls 460/463 e 465/470).

Nesse contexto, entendo que fica enfraquecida a imputação atribuída ao impetrante no âmbito do processo disciplinar.

A pena aplicada ao servidor centrou-se no fato de que ele, gerando prejuízos financeiro e material ao Órgão, finalizou planos de trabalho – n. 3000105011101 e n. 30001080158.01 – defeituosos.

Ocorre que, posteriormente à sua demissão, a Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transporte do DNIT, emitindo parecer técnico e financeiro, concluiu que os referidos planos de trabalhos encontravam-se em condições de serem aprovados, o que foi submetido, posteriormente, ao crivo da diretoria executiva.

Assim, penso que há uma incompatibilidade entre a desídia apontada no âmbito do PAD e a manifestação técnica do próprio DNIT, no sentido de os objetivos terem sido alcançados nos planos de trabalho em comento, com ausência de irregularidades na execução e na aplicação de recursos financeiros, não sendo demais lembrar que os planos de trabalho foram fruto de convênio entre órgãos da administração pública, no caso, entre a referida autarquia e o Exército Brasileiro.

Ante o exposto, pedindo vênias aos que entendem de forma contrária, acompanho o voto do eminente Ministro Relator, para conceder a ordem para anular a Portaria demissionária e determinar a consequente reintegração do servidor aos quadros funcionais do DNIT, com efeitos financeiros a partir da impetração do *writ*.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2014/0084978-4 **PROCESSO ELETRÔNICO** **MS 20.940 / DF**

Números Origem: 00190021243201152 190021243201152

PAUTA: 10/06/2020

JULGADO: 10/06/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretário

Bel. **RONALDO FRANCHE AMORIM**

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : LUCIANO REGAZZI GERK
ADVOGADOS : ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES E OUTRO(S) - DF006235
 : ULYSSES MONTEIRO FERREIRA E OUTRO(S) - RJ003657
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo no julgamento, a Seção, por maioria, concedeu a segurança, nos termos do voto Sr. Ministro Relator, vencidos os Srs. Ministros Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Sérgio Kukina e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Regina Helena Costa.