



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.561 - DF (2015/0013536-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : DANIEL MOREIRA DA SILVA
ADVOGADO : GILSON JOSÉ DOS SANTOS - PR031128
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. SERVIDOR FEDERAL. TÉCNICO DO INSS. LIBERDADE PARA A INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. AFERIÇÃO DA CONDUTA DO AGENTE E REVALORAÇÃO DAS PROVAS NA ESTREITA VIA MANDAMENTAL. IMPOSSIBILIDADE. ATUAÇÃO JUDICIAL LIMITADA AO ASPECTO PROCESSUAL DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. SÚMULA 635/STJ. DEMISSÃO. ATO VINCULADO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE PENALIDADE DIVERSA. SÚMULA 650/STJ. ORDEM DENEGADA.

1. A concessão da ordem, presente evidência documental trazida já com a exordial (prova pré-constituída), vai condicionada à incontestável demonstração de violação ao alegado direito líquido e certo da parte impetrante, por ato abusivo ou ilegal da indicada autoridade coatora. Inteligência do disposto no art. 1º da Lei n. 12.016/2009.

2. O direito de recorrer das decisões administrativas é constitucionalmente assegurado aos administrados em geral (CF, art. 5º, inciso LV) e seu exercício não se acha condicionado à prévia notificação por parte de autoridade, sendo exercitável segundo a pessoal conveniência do administrado. Logo, não é dever da autoridade administrativa "oportunizar" ao administrado um direito que de antemão lhe é assegurado pelo ordenamento, sobretudo quando conta ele com o regular auxílio de defesa técnica, como no caso dos autos.

3. Se a medida disciplinar aplicada pela autoridade administrativa encontra lastro em anteriores pareceres, cujos conteúdos expõem com clareza as razões de fato e de direito justificadoras da reprimenda proposta, como se deu na hipótese dos autos, descabe vislumbrar defeito na motivação do ato sancionador, eis que em harmonia com os ditames delineados no art. 50, § 1º, da Lei n. 9.784/1999, cujo diploma regula o processo administrativo na esfera federal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. No âmbito de segurança impetrada contra sanção administrativa disciplinar, não cabe ao Poder Judiciário sindicatizar o âmbito dos desvios funcionais imputados ao servidor implicado, ou auditar a suficiência das provas coletadas no curso do processo disciplinar, imiscuindo-se, indevidamente, no mérito da atividade administrativa material. A atuação judicial, em casos assim, é limitada à verificação da legalidade e da regularidade do procedimento administrativo disciplinar, mediante o exame da aderência dos atos administrativos processuais ao ordenamento de regência, em que se inscreve o acoimado ato coator. Essa é a razão pela qual esta Corte reiteradamente afirma a inadequação da via mandamental para rediscutir a suficiência do acervo probatório colhido no curso do processo disciplinar, em ordem a aferir se o impetrante praticou, ou não, as condutas ilícitas que lhe são irrogadas. Nesse sentido: **AgInt no MS 22.629/DF**, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 19/11/2021; **MS 16.611/DF**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 5/2/2020.

5. A teor da Súmula 635/STJ, "*Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido – sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar – e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção.*"

6. Na espécie, a Corregedoria Regional do INSS em Porto Alegre, órgão com competência para determinar a abertura de procedimento disciplinar, tomou conhecimento dos primeiros processos administrativos em 9 de outubro de 2009, a comissão processante foi designada em 17 de maio de 2013, data em que se deu a interrupção da contagem prescricional, e a demissão foi aplicada em 9 de outubro de 2014, ainda dentro do prazo legalmente estabelecido. Prescrição inocorrente.

7. Nos termos da Súmula 650/STJ, caracterizada hipótese tipificada no art. 132 da Lei n. 8.112/1990, tal como ocorrido nestes autos, a autoridade julgadora não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa da demissão, não se podendo, nesse contexto, tomar por ilegal nem abusiva a imposição da sanção disciplinar capital, mesmo diante de bons antecedentes funcionais do servidor acusado. Nessa linha: **MS 26.941/DF**, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/12/2021

8. Ordem denegada.

ACÓRDÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.

Brasília (DF), 22 de junho de 2022(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.561 - DF (2015/0013536-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : DANIEL MOREIRA DA SILVA
ADVOGADO : GILSON JOSÉ DOS SANTOS - PR031128
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
INTERES. : UNIÃO

RELATÓRIO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de mandado de segurança impetrado por **Daniel Moreira da Silva**, em que se aponta, como autoridade impetrada, o Ministro de Estado da Previdência Social, e como ato coator, a Portaria MPS n. 462, de 8 de outubro de 2014, publicada no D.O.U de 9 de outubro de 2014, instrumento apresentado por cópia às fls. 1.145/1.146, pelo qual se impôs ao impetrante a sanção administrativa de demissão do cargo de técnico do seguro social do quadro efetivo do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com fundamento nos arts. 117, IX, e 132, X e XIII, todos da Lei n. 8.112/1990.

Alega o Autor, em síntese, a nulidade do ato demissório por seis motivos distintos, que resume no seguinte excerto da petição vestibular:

- a) foi expedida a demissão do Impetrante sem que fosse franqueado ao mesmo o direito de interpor recurso administrativo, como lhe franqueia o art. 2º, parágrafo único, inciso X, da Lei 9.784/99;*
- b) A decisão administrativa deixou de reconhecer a prescrição, por entender que o termo inicial do prazo prescricional somente passa a fluir a partir do momento em que a Comissão de Processo Disciplinar tem conhecimento da existência dos fatos;*
- c) A decisão que aplicou a pena de demissão incorreu em nulidade (deficiência de motivação), pelo fato de que deixou de valorar as provas produzidas pela defesa do Impetrante e, bem assim, de apreciar o grau de sua culpabilidade nos fatos apurados, descumprindo os artigos 128 e 165 da Lei 8.112/91;*
- d) A decisão que aplicou a pena de demissão incorreu em ilegalidade, ao aplicar ao Impetrante a pena de demissão com base em infração disciplinar totalmente divorciada das provas produzidas nos autos;*
- e) As provas produzidas demonstraram que o servidor Impetrante limitou-se a seguir o entendimento administrativo do INSS, inexistindo qualquer infração disciplinar;*
- f) A pena aplicada (demissão) é incompatível com os fatos demonstrados nos autos, representando punição excessiva, incompatível com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. (fls. 4/5)*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Firme nestas razões, o impetrante requer a concessão da ordem para se determinar "a reintegração do Impetrante no cargo público de Técnico de Seguro Social, com lotação na Agência do INSS de Paranavaí [PR]" (fl. 100).

Intimada, a União manifestou interesse no feito (fl. 3.149).

A Autoridade impetrada, por sua vez, trouxe aos autos as informações de fls. 3.154/3.183, nas quais apresenta seus argumentos em contraposição às alegações autorais, requerendo a denegação da ordem.

O Ministério Público Federal, pela pena da Subprocuradora-Geral da República Ana Borges Coelho Santos, manifestou-se no sentido da denegação da ordem, consoante parecer de fls. 3.223/3.228, que guarda a seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO E NULIDADE DO PAD. INOCORRÊNCIA. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DO DECRETO DE DEMISSÃO. REINTEGRAÇÃO E RESTITUIÇÃO DE SALÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE.

- Pena de demissão expedida pelo Ministro de Estado da Previdência Social (Portaria nº 462, de 08 de outubro de 2014).

- Pretensão de anulação da demissão e do processo administrativo disciplinar com base em pretensa nulidade decorrente de suposto cerceamento de defesa por ausência de intimação pessoal a respeito do relatório final da Comissão Processante, para apresentação de recurso. A Lei nº 8.112/90 não traz previsão expressa a respeito da obrigatoriedade de intimação para contraditar os termos do relatório final da comissão processante. Contudo, o mesmo diploma prevê a possibilidade de exercício do direito de petição por meio de pedido de reconsideração ou recurso, não havendo que se falar em cerceamento de defesa ou negativa de contraditório.

- Parecer pela não concessão da segurança. (fl. 3.223)

A impetração é tempestiva.

Representação regular (fl. 102).

Pedido de gratuidade de justiça deferido pela Presidência (fl. 3.136).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.561 - DF (2015/0013536-6)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
IMPETRANTE : DANIEL MOREIRA DA SILVA
ADVOGADO : GILSON JOSÉ DOS SANTOS - PR031128
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
INTERES. : UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. SERVIDOR FEDERAL. TÉCNICO DO INSS. LIBERDADE PARA A INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. AFERIÇÃO DA CONDUTA DO AGENTE E REVALORAÇÃO DAS PROVAS NA ESTREITA VIA MANDAMENTAL. IMPOSSIBILIDADE. ATUAÇÃO JUDICIAL LIMITADA AO ASPECTO PROCESSUAL DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. SÚMULA 635/STJ. DEMISSÃO. ATO VINCULADO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE PENALIDADE DIVERSA. SÚMULA 650/STJ. ORDEM DENEGADA.

1. A concessão da ordem, presente evidência documental trazida já com a exordial (prova pré-constituída), vai condicionada à incontestável demonstração de violação ao alegado direito líquido e certo da parte impetrante, por ato abusivo ou ilegal da indicada autoridade coatora. Inteligência do disposto no art. 1º da Lei n. 12.016/2009.

2. O direito de recorrer das decisões administrativas é constitucionalmente assegurado aos administrados em geral (CF, art. 5º, inciso LV) e seu exercício não se acha condicionado à prévia notificação por parte de autoridade, sendo exercitável segundo a pessoal conveniência do administrado. Logo, não é dever da autoridade administrativa "oportunizar" ao administrado um direito que de antemão lhe é assegurado pelo ordenamento, sobretudo quando conta ele com o regular auxílio de defesa técnica, como no caso dos autos.

3. Se a medida disciplinar aplicada pela autoridade administrativa encontra lastro em anteriores pareceres, cujos conteúdos expõem com clareza as razões de fato e de direito justificadoras da reprimenda proposta, como se deu na hipótese dos autos, descabe vislumbrar defeito na motivação do ato sancionador, eis que em harmonia com os ditames delineados no art. 50, § 1º, da Lei n. 9.784/1999, cujo diploma regula o processo administrativo na esfera federal.

4. No âmbito de segurança impetrada contra sanção administrativa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

disciplinar, não cabe ao Poder Judiciário sindicá-lo o âmago dos desvios funcionais imputados ao servidor implicado, ou auditar a suficiência das provas coletadas no curso do processo disciplinar, imiscuindo-se, indevidamente, no mérito da atividade administrativa material. A atuação judicial, em casos assim, é limitada à verificação da legalidade e da regularidade do procedimento administrativo disciplinar, mediante o exame da aderência dos atos administrativos processuais ao ordenamento de regência, em que se inscreve o acoimado ato coator. Essa é a razão pela qual esta Corte reiteradamente afirma a inadequação da via mandamental para rediscutir a suficiência do acervo probatório colhido no curso do processo disciplinar, em ordem a aferir se o impetrante praticou, ou não, as condutas ilícitas que lhe são irrogadas. Nesse sentido: **AgInt no MS 22.629/DF**, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 19/11/2021; **MS 16.611/DF**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 5/2/2020.

5. A teor da Súmula 635/STJ, *"Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido – sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar – e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção."*

6. Na espécie, a Corregedoria Regional do INSS em Porto Alegre, órgão com competência para determinar a abertura de procedimento disciplinar, tomou conhecimento dos primeiros processos administrativos em 9 de outubro de 2009, a comissão processante foi designada em 17 de maio de 2013, data em que se deu a interrupção da contagem prescricional, e a demissão foi aplicada em 9 de outubro de 2014, ainda dentro do prazo legalmente estabelecido. Prescrição inocorrente.

7. Nos termos da Súmula 650/STJ, caracterizada hipótese tipificada no art. 132 da Lei n. 8.112/1990, tal como ocorrido nestes autos, a autoridade julgadora não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa da demissão, não se podendo, nesse contexto, tomar por ilegal nem abusiva a imposição da sanção disciplinar capital, mesmo diante de bons antecedentes funcionais do servidor acusado. Nessa linha: **MS 26.941/DF**, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/12/2021

8. Ordem denegada.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Colhe-se dos autos que ao impetrante foi imposta a penalidade administrativa de demissão, com fundamento nos arts. 117 e 132 da Lei n 8.112/1990, pois, aos olhos da autoridade impetrada, a comissão processante logrou provar a concessão indevida de benefícios previdenciários mediante fraude, pelo cômputo irregular de atividade rural em favor de terceiros e em prejuízo ao erário.

O Autor, conforme relatado, alega nulidades no procedimento administrativo que antecedeu o ato sancionador e a este deu suporte, requerendo, em razão disso, a anulação do procedimento e da penalidade dele decorrente, formalmente apontada como ato coator.

A teor do disposto no art. 1.º da Lei n. 12.016/2009, a concessão da ordem, presente evidência documental trazida já com a exordial (prova pré-constituída), vai condicionada à incontestável demonstração de violação ao alegado direito líquido e certo da parte impetrante, por ato abusivo ou ilegal da indicada autoridade coatora.

À luz dessas premissas, portanto, segue o exame das razões contidas na peça de ingresso, na ordem em que lá registradas, em cotejo com as provas apresentadas pelo impetrante e as informações que, oportunamente, vieram ofertadas pela Autoridade passiva.

1 - DO SUSTENTADO DIREITO AO RECURSO ADMINISTRATIVO.

Inaugurando as razões pelas quais tem por abusivo o ato sancionador, registra-se que "a Autoridade Coatora emitiu decisão administrativa de fls. 1.039, aplicando a pena de demissão e, passo seguinte, sem oportunizar ao Impetrante o direito de interpor recurso, fez expedir a Portaria n. 462, de 8.10.2014, demitindo o Impetrante" (fl. 6).

Entende o Autor que "era dever do Impetrado, ao proferir a decisão que acolheu o relatório da Comissão de Processo Disciplinar, intimar o Impetrante para exercer o direito de interpor recurso administrativo" (fl. 17), mas, como tal não ocorreu, haveria "ilegalidade e abusividade do ato praticado pela Exma. Autoridade Coatora, devendo ser reconhecida a ilegalidade da pena de demissão aplicada" (fl. 17).

Nesse cenário, porém, não vislumbro nenhum maltrato ao princípio da legalidade, ou a ocorrência de abuso de poder. A autoridade administrativa fez o que dela



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legitimamente se podia esperar, pois, encerrada a fase instrutória, seguiu-se a decisão ora questionada, desfavorável ao interesse do servidor, é certo, mas em tudo proferida em estreita conformidade com os preceitos contidos nos arts. 48 e 49 da Lei n. 9.784/1999:

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Portanto, pelo estrito viés da legalidade, não merece reprimenda o proceder da autoridade impetrada.

Ora, o direito – disponível – de recorrer das decisões administrativas é constitucionalmente assegurado aos administrados em geral (CF, art. 5º, inciso LV) e seu exercício **não** se acha condicionado à prévia notificação por parte de autoridade. Decorre da lei e, nos seus limites, é espontaneamente exercitável segundo a exclusiva conveniência do recorrente.

Eis porque, em minha compreensão, não merece prosperar esse argumento autoral, uma vez que a falta de comunicação ora questionada não representou cerceamento de defesa.

2. DO PRETENDIDO VÍCIO DE MOTIVAÇÃO DO ATO SANCIONADOR.

Nessa quadra, a atenção do Impetrante se volta para o Relatório da Comissão processante e para a sanção dele decorrente. Diz o autor:

No caso em análise, verifica que tanto o Relatório Final da Comissão de Processo Disciplinar (fls. 971/1003), quanto a decisão administrativa elaborada pela Autoridade Coatora (fls. 1039) incorreram em ilegalidade, tendo em vista que:

- a) não fundamentou a adequação da sanção ao grau de culpabilidade do infrator.*
- b) não valorou as provas documentais e orais produzidas durante o processo disciplinar; (fl. 18).*

A sugerida inadequação da sanção à culpabilidade do infrator é alegação que, em seu conteúdo, se assemelha à violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pelo que será tratada adiante, em capítulo próprio.

Quanto à alegação remanescente – defeito na motivação do ato sancionador



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

por falta de valoração das provas documentais e orais produzidas durante o procedimento disciplinar –, não merecem prosperar os argumentos autorais.

Em primeiro lugar porque essa específica alegação é infirmada pelas provas documentais juntadas pelo impetrante à inicial. Com efeito, do relatório final da comissão processante, acostado por cópia às fls. 1.078/1.110, acham-se resumos dos depoimentos prestados pelas muitas testemunhas e múltiplas referências a provas documentais colhidas na fase instrutória do procedimento disciplinar, o exame das alegações de defesa dos servidores envolvidos nos ilícitos apurados e as conclusões a que chegaram os membros do colegiado apurador. Na mesma linha, o parecer 468/2014 Conjur-MPS/CGU/AGU (fls. 1.114/1.1142), que antecedeu e serviu de embasamento para decidir, em virtude do seu acolhimento pelo Ministro impetrado, apresenta as razões de fato e de direito que justificam suficientemente a sanção proposta.

Ora, se a medida disciplinar aplicada pela autoridade administrativa encontra lastro em anteriores pareceres, cujos conteúdos expõem com clareza as razões de fato e de direito justificadoras da reprimenda proposta, como se deu no caso dos autos, descabe vislumbrar defeito na motivação do ato sancionador, eis que em harmonia com os ditames delineados no art. 50, § 1º, da Lei n. 9.784/1999, cujo diploma regula o processo administrativo na esfera federal. Confira-se, a tanto, a redação do aludido dispositivo:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

[...]

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Em segundo lugar, em sede de mandado de segurança impetrado contra sanção administrativa disciplinar, não cabe ao Poder Judiciário sindicar condutas do servidor implicado, ou aferir a suficiência das provas coletadas no PAD, como requer o impetrante, imiscuindo-se, indevidamente, no **mérito da atividade administrativa material**. A atuação judicial, em casos assim, é limitada à verificação da legalidade e da regularidade do procedimento administrativo disciplinar, mediante o exame da aderência dos atos administrativos **processuais** ao ordenamento de regência, no âmbito do qual se inscreve o apontado ato coator. Essa é a razão pela qual esta Corte reiteradamente afirma a inadequação da via mandamental para rediscutir a suficiência do acervo probatório colhido no curso do processo disciplinar, em ordem a aferir se o impetrante praticou, ou não, as condutas ilícitas que lhe são irrogadas. A propósito:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR FEDERAL. ARTÍFICE DE MECÂNICA. DPF/MJ. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INOCORRÊNCIA. FALTA DISCIPLINAR GRAVE. ART. 132 DA LEI N. 8.112/1990. IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÃO DIVERSA DA DEMISSÃO. SÚMULA 650/STJ. AGRAVAMENTO DA SANÇÃO PROPOSTA PELA COMISSÃO PROCESSANTE MEDIANTE ADEQUADA MOTIVAÇÃO DA AUTORIDADE JULGADORA. POSSIBILIDADE. ART. 168 DA LEI N. 8.112/1990. ORDEM DENEGADA.

[...]

4. A consolidada jurisprudência do STJ tem por inadequada a eleição da via mandamental para se rediscutir a suficiência do acervo probatório colhido no curso do processo disciplinar, em ordem a aferir se o impetrante praticou ou não as condutas ilícitas que lhe são imputadas. Precedentes.

[...]

7. Ordem denegada.

(MS 21.220/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 1º/4/2022)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. INEXISTÊNCIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E BIS IN IDEM NÃO VERIFICADOS. PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO DA COMISSÃO DISCIPLINAR QUE ATUOU EM OUTRO PAD ENVOLVENDO O MESMO INDICIADO. FATOS DISTINTOS. AUSÊNCIA DE NULIDADE. ANULAÇÃO PARCIAL DO PROCESSO DISCIPLINAR. PRESERVAÇÃO DOS ATOS NÃO AFETADOS. POSSIBILIDADE. EVENTUAIS VÍCIOS. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO À DEFESA. PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS PARA CONDENAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CARACTERIZAÇÃO DE HIPÓTESE PREVISTA NO ART. 132 DA LEI N. 8.112/1990. DISCRICIONARIEDADE DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA NA ESCOLHA DA PENALIDADE. INEXISTÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CPC/2015. DESCABIMENTO.

[...]

VIII - É firme o entendimento no âmbito do Supremo Tribunal Federal e desse Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o mandado de segurança não é a via adequada para o exame da suficiência do conjunto fático-probatório constante do Processo Administrativo Disciplinar - PAD, a fim de verificar se o impetrante praticou ou não os atos que foram a ele imputados e que serviram de base para a imposição de penalidade administrativa, porquanto exige prova pré-constituída e inequívoca do direito líquido e certo invocado. O controle jurisdicional do PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e a legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativo, a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar (MS 16.121/DF, 1ª S., Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 06.04.2016).

[...]

XII - Agravo Interno improvido.

(AgInt no MS 22.629/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 19/11/2021)

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. SUSPEIÇÃO DA COMISSÃO PROCESSANTE. NÃO OCORRÊNCIA. PORTARIA DE INSTAURAÇÃO. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DETALHADA DOS FATOS. APROFUNDAMENTO DE FATOS CONEXOS. POSSIBILIDADE. ALEGADA AUSÊNCIA DE PROVA DA CONDUTA IRREGULAR. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. FALTA DISCIPLINAR GRAVE. PENA DE DEMISSÃO. MITIGAÇÃO DA SANÇÃO PREVISTA EM LEI. IMPOSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

[...]

4. Tendo em vista que a comissão instruiu o processo administrativo disciplinar com diversos elementos probatórios, o Poder Judiciário não deve, em mandado de segurança, adentrar na suficiência dessas provas para sustentar a pena demissão.

5. Não há nulidade por contrariedade aos princípios do contraditório e da ampla defesa, porque as formalidades legais atinentes à produção de provas e à apresentação de defesa escrita das impetrantes foram observadas.

[...]

8. Ordem denegada.

(MS 16.611/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 5/2/2020)

Assim, por ambos os aspectos apontados, tenho por não merecedores de acolhimento os argumentos articulados pelo impetrante em desfavor da motivação do ato disciplinar que o excluiu do serviço ativo.

3. DA ALEGADA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

Segundo o impetrante, a pretensão punitiva da Administração teria sido alcançada pela prescrição, isto porque "todos os fatos objeto do presente processo disciplinar chegaram ao conhecimento do INSS muito antes do prazo de cinco anos da instauração do processo disciplinar", pois "o INSS tinha ciência das supostas irregularidades a partir de 4.8.2003, fluindo o prazo prescricional quinquenal disciplinar a partir de 4.8.2003, findando em 4.8.2008" (fl. 38).

Em resposta à alegação, informou a Autoridade impetrada:

No que diz respeito à ocorrência de prescrição antes da instauração de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

procedimento apuratório, decorre de determinação legal consubstanciada no art.142, § 10, da Lei n.º 8.112, de 1990, que o cômputo do prazo prescricional não se inicia da data do cometimento do fato supostamente irregular, mas sim, da data em que ele se tomou conhecido.

Mas não é o conhecimento de qualquer autoridade hierarquicamente superior ao servidor que configura o termo inicial da prescrição. Quando a autoridade administrativa competente para instaurar o processo tomar conhecimento do ato ilícito é que se inicia a contagem do prazo prescricional. (fl. 3.164)

[...]

... a análise da prescrição deve ter em vista o fato de que o termo inicial do prazo deve ser o dia em que o órgão competente para instaurar o processo disciplinar teve ciência das irregularidades.

No caso, as irregularidades nos diversos benefícios previdenciários se tomaram conhecidas pela Corregedoria em 12.07.2010 (fl.2.179, e-STJ), 25.05.2010 (fl. 3.127, e-STJ), 19.11.2009 (fl. 1.660, e-STJ), 16.10.2009 (fl. 2.319, e-STJ), 13.10.2009 (fls. 1.222, 1.317, 1.406, 1.799, 2.471, 2.584, 2.754, 2.982, e-STJ) e 03.07.2008 (fls.1.908 e 2.078, e-STJ).

Logo, em nenhum dos casos houve o transcurso de tempo superior a 5 anos até 03/06/2013, data em que foi publicada a portaria de instauração do Procedimento Administrativo Disciplinar (fl. 112, e-STJ), marco interruptivo do prazo prescricional (art. 142, § 3º da Lei 8112/90).

Vale ressaltar, ademais, que também não incidiu a prescrição da penalidade após a instauração do devido processo administrativo disciplinar, pois, findo o prazo de 140 (cento e quarenta) dias contados a partir do marco interruptivo - a instauração do processo disciplinar (03/06/2013) -, voltou a incidir por inteiro o prazo quinquenal. Portanto, publicada a demissão do Impetrante em 09/10/2014, é certo que também nesta hipótese não incidiu a alegada prescrição.

Assim, observa-se que foi plenamente respeitado o prazo prescricional,sendo, portanto, válida a aplicação da pena de demissão. (fl. 3.167)

A prescrição da pretensão punitiva da administração pública federal em razão de ilícitos praticados por seus servidores é matéria regulada pelo art. 142 da Lei n. 8.112/1990, norma que tem sua interpretação já pacificada no âmbito deste STJ nos termos do enunciado **635** de sua Súmula:

Súmula 635/STJ: Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/1990 iniciam se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido – sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar – e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção.

No mesmo sentido, confirmam-se:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. DECISÃO ABSOLUTÓRIA. ANULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. O termo inicial da prescrição da pretensão punitiva disciplinar estatal é a data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar, a qual se interrompe com a publicação do primeiro ato instauratório válido, seja a abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar, sendo certo que tal interrupção não é definitiva, visto que, após o prazo de 140 (cento quarenta) dias, o prazo recomeça a correr por inteiro.

[....]

5. Ordem concedida.

(MS 15.271/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe de 29/5/2020.)

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INOCORRÊNCIA. EXCESSO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DO PAD. CERCEAMENTO DE DEFESA. OFENSA ÀS GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. NÃO COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO À DEFESA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

[...]

II - A orientação deste Superior Tribunal de Justiça é de que a data da ciência do fato pela autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar constitui o marco inicial da contagem do prazo prescricional, o qual se interrompe com o primeiro ato de instauração válido, voltando a fluir, por inteiro, após decorridos 140 dias. Súmula n. 635/STJ. Aplicação.

[...]

VIII - Segurança denegada.

(MS 17.725/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe de 13/12/2019.)

Estabelecida a diretriz jurisprudencial, passo ao exame deste caso, à luz do acervo probatório colacionado pelo impetrante.

Nesse passo, verifico que, embora existam notícias anteriores de irregularidades atribuídas ao ex-servidor – como a informação de fls. 398/410, datada de 9 de abril de 2008 e subscrita por servidor do escritório estadual do Paraná da Assessoria de Pesquisa Estratégica e de Gerenciamento de Risco –, a prova documental trazida pelo autor e acostada às fls. 104/106 do presente caderno processual autoriza a conclusão de que a Corregedoria Regional do INSS em Porto Alegre, órgão com competência para determinar a abertura de procedimento disciplinar, tomou conhecimento dos primeiros processos administrativos, nos quais foram apontados "possíveis irregularidades na concessão de benefícios na Agência da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Previdência Social em Paranaíba, vinculada à Gerência Executiva em Maringá, PR, apontando possível envolvimento do servidor Daniel Moreira da Silva, matrícula 0900622" (fl. 104), apenas aos 9 de outubro de 2009, conforme registrado em coluna própria na tabela às fls. 104/105. Esta é, portanto, a data a ser tomada como marco inicial, para efeitos do disposto na Súmula 635/STJ.

O trio processante foi constituído mediante a Portaria INSS/CORRPOA n. 78, de 17 de maio de 2013, conforme se extrai da cópia do aludido ato, acostada à fl. 112 destes autos. Esse prazo é inferior ao quinquênio previsto no art. 142, I, da Lei n. 8.112/1990, pelo que não se pode, até aí, cogitar de prescrição.

Interrompida a prescrição em 17 de maio de 2013, o prazo quinquenal voltou a correr, por inteiro, a partir do dia 5 de outubro de 2013, encerrando-se em 5 de outubro de 2018. A demissão ora contestada foi publicada no DOU de 9 de outubro de 2014 (fl. 1.146), portanto, muito antes do encerramento do prazo legalmente fixado.

Eis porque é de ser afastada a alegação de prescrição da pretensão punitiva.

4. DA POSTULADA REVISÃO DO ACERVO PROBATÓRIO CONCERNENTE À PRÁTICA DO ILÍCITO FUNCIONAL E À TIPICAÇÃO DE TAIS FATOS.

Em considerável extensão da inicial, fls. 39/70, procura o impetrante demonstrar o seguinte: suas ações não teriam configurado ilícito algum, porque amparadas em entendimento administrativo então vigente; suas práticas eram comuns a de outros colegas; seu perfil de autorizações nos sistemas informatizados dispensava homologação da chefia imediata, homologação esta não exigida em lei; a agência em Paranaíba não tinha acesso ao Cadastro Nacional do INSS; e as provas desses fatos foram ignoradas pela autoridade impetrada. Em síntese, argumenta que sua conduta não representa infração disciplinar. Na sequência, fls. 70/94, esforça-se por defender as teses de que "somente haveria a tipicidade do artigo 117, IX, caso restasse demonstrado que o Impetrante teria, de forma intencional, descumprido as regras do INSS com o fim de conceder benefícios previdenciários irregulares em trocas de algum benefício pessoal ou de terceiros" (fl. 78) e que "houve errôneo enquadramento da suposta infração disciplinar praticada pelo impetrante", pelo que "resta configurada a ilegalidade praticada pela Autoridade Coatora" (fl. 93).

Todavia, como já explanado acima (capítulo 2), em sede de mandado de segurança impetrado contra sanção administrativa disciplinar, não cabe ao Poder Judiciário sindicat condutas do servidor punido, ou aferir a suficiência das provas coletadas no PAD, como aqui requer o impetrante, imiscuindo-se, indevidamente, no **mérito da atividade administrativa material**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assim, pelos mesmos fundamentos anteriormente apontados, deixo de acolher também esta alegação de nulidade, ante a impossibilidade de aferir, nesta via, a conduta do impetrado e a tipificação a ela atribuída pela Comissão processante.

5. DA INVOCADA INOBSERVÂNCIA AOS PRIMADOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO.

Em derradeiro argumento, aponta o Autor maltrato aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Pondera que "haveria, no máximo, mera atuação culposa, em decorrência de desrespeitar as normas do INSS relativamente à concessão de benefícios previdenciários" (fl. 95) e que "... é primário. Jamais foi punido administrativamente pelo INSS, conforme comprova os registros contidos em seu assento funcional". Por isso, "a aplicação da pena máxima (demissão) revela-se desproporcional e excessiva, configurando ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade". Requer, assim, a concessão da segurança para anular, por esse fundamento, a pena que lhe foi aplicada.

A pretensão, todavia, esbarra na exegese vertida na **Súmula 650/STJ**:

A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990.

Logo, se a autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa da demissão, presente hipótese de conduta tipificada no art. 132 da Lei n. 8.112/1990, como se deu no caso em exame, não se pode tomar por ilegal nem abusiva a vinculada imposição da sanção disciplinar capital, mesmo diante de bons antecedentes funcionais do servidor acusado.

Nessa linha:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL. IMPROBIDADE. DEMISSÃO. ATO VINCULADO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. SÚMULA 650/STJ. ORDEM DENEGADA.

1. Não viola o princípio da legalidade a responsabilização administrativa de servidor público, ainda quando absolvido por insuficiência de provas em ação penal, a que tenha respondido pelos mesmos fatos. Inteligência do disposto no art. 126 da Lei n. 8.112/1990. Precedentes.

2. A demissão é ato administrativo vinculado, por isso que, enquadrada a conduta do servidor dentre aquelas a que a lei comina a penalidade de demissão (art. 132 da Lei n. 8.112/1990), tal como se deu na espécie, não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cabe ao gestor público aplicar reprimenda diversa, nem mesmo em reverência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. Nos termos da Súmula 650/STJ, "A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990" 4. Ordem denegada.

(MS 26.557/DF, relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 30/5/2022.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INASSIDUIDADE HABITUAL. PENA DE DEMISSÃO. NULIDADES NÃO CONSTATADAS. SUBSUNÇÃO DOS FATOS APURADOS AO TIPO LEGAL. ATO VINCULADO. SEGURANÇA DENEGADA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.

[...]

6. Cabe destacar que, não obstante os procedimentos administrativos estarem sujeitos a controle judicial amplo quanto à legalidade, uma vez verificado que a conduta praticada pelo servidor se enquadra em hipótese legal de demissão (art. 132 da Lei 8.112/1990), a imposição dessa sanção é ato vinculado, não podendo o administrador ou o Poder Judiciário deixar de aplicá-la ou fazer incidir sanção mais branda amparando-se em juízos de proporcionalidade e de razoabilidade. Na mesma linha: AgInt no RMS 54.617/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12.3.2018; AgInt nos EDcl no RMS 50.926/BA, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 27/11/2017; MS 21.197/RJ, Rel. Min. Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 10.2.2016; EDcl no REsp 1.283.877/PR, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 8.9.2014; MS 18.504/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 2.4.2014.

7. Mandado de Segurança denegado.

8. Agravo Interno prejudicado.

(MS 26.941/DF, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/12/2021.)

Eis porque não merece guarida também essa última alegação.

4 - CONCLUSÃO.

Examinadas, uma a uma, à luz do acervo probatório colacionado aos autos, não prosperam as alegações de nulidade referidas pelo Impetrante, o que aponta para a ausência de ilegalidade ou de abuso de poder na condução do procedimento administrativo disciplinar, do qual resultou a sanção administrativa ora hostilizada.

Logo, à míngua de prova robusta de violação a direito, a denegação da ordem é a medida que se impõe.

ANTE O EXPOSTO, em harmonia com o parecer ministerial e com lastro na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fundamentação acima, **denego a segurança.**

Custas pelo impetrante, cujo recolhimento se dispensa, em razão do benefício da gratuidade de justiça já deferido (fl. 3.136).

Sem condenação em honorários, a teor do disposto no art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e na Súmula 105 do STJ.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2015/0013536-6

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 21.561 / DF

Número Origem: 35097000944201362

PAUTA: 22/06/2022

JULGADO: 22/06/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : DANIEL MOREIRA DA SILVA
ADVOGADO : GILSON JOSÉ DOS SANTOS - PR031128
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
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 Primeira Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes.