



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1797651 - RN(2019/0042231-9)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **FRANCISCO CARLOS LAGO PICADO**
ADVOGADO : **BRUNO MACEDO DANTAS E OUTRO(S) - RN004448**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DISCIPLINAR. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AGRAVAMENTO PELA AUTORIDADE JULGADORA DE PENALIDADE SUGERIDA PELA COMISSÃO PROCESSANTE. NECESSIDADE DE DEVIDA MOTIVAÇÃO. AUSÊNCIA. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 283/STF. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E DESPROVIDO.

1. Recurso especial interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que anulou ato administrativo de demissão de servidor público do INCRA/RN, determinando sua reintegração ao cargo e o restabelecimento da penalidade de suspensão de 60 dias, conforme sugerido pela Comissão do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). A sentença de procedência foi mantida em apelação e remessa necessária, com ajustes nos consectários financeiros.
2. A questão em discussão consiste em saber se o agravamento da penalidade de suspensão para demissão, realizado pela autoridade administrativa em desacordo com as conclusões da Comissão do PAD, foi devidamente motivado e se o controle judicial do ato administrativo extrapolou os limites da separação de poderes.
3. O acórdão recorrido não apresenta vício de fundamentação, tendo decidido de forma integral e suficiente a controvérsia, discutindo expressamente a insuficiência da motivação administrativa no agravamento da pena sugerida pela Comissão do PAD.
4. A autoridade administrativa pode agravar a penalidade sugerida pela Comissão do PAD, conforme o art. 168, parágrafo único, da Lei nº 8.112/1990, desde que devidamente motivada. No caso, a origem constatou a ausência de motivação suficiente para justificar o agravamento da penalidade.
5. A pretensão recursal da União carece de dialeticidade, ao não impugnar fundamento autônomo do acórdão recorrido, o que atrai a aplicação da Súmula 283/STF.
6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 12/03/2026 a 18/03/2026, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso, mas lhe negar provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 19 de março de 2026.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1797651 - RN(2019/0042231-9)

RELATOR : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **FRANCISCO CARLOS LAGO PICADO**
ADVOGADO : **BRUNO MACEDO DANTAS E OUTRO(S) - RN004448**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. DISCIPLINAR. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AGRAVAMENTO PELA AUTORIDADE JULGADORA DE PENALIDADE SUGERIDA PELA COMISSÃO PROCESSANTE. NECESSIDADE DE DEVIDA MOTIVAÇÃO. AUSÊNCIA. IMPUGNAÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 283/STF. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E DESPROVIDO.

1. Recurso especial interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que anulou ato administrativo de demissão de servidor público do INCRA/RN, determinando sua reintegração ao cargo e o restabelecimento da penalidade de suspensão de 60 dias, conforme sugerido pela Comissão do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). A sentença de procedência foi mantida em apelação e remessa necessária, com ajustes nos consectários financeiros.

2. A questão em discussão consiste em saber se o agravamento da penalidade de suspensão para demissão, realizado pela autoridade administrativa em desacordo com as conclusões da Comissão do PAD, foi devidamente motivado e se o controle judicial do ato administrativo extrapolou os limites da separação de poderes.

3. O acórdão recorrido não apresenta vício de fundamentação, tendo decidido de forma integral e suficiente a controvérsia, discutindo expressamente a insuficiência da motivação administrativa no agravamento da pena sugerida pela Comissão do PAD.

4. A autoridade administrativa pode agravar a penalidade sugerida pela Comissão do PAD, conforme o art. 168, parágrafo único, da Lei nº 8.112/1990, desde que devidamente motivada. No caso, a origem constatou a ausência de motivação suficiente para justificar o agravamento da penalidade.

5. A pretensão recursal da União carece de dialeticidade, ao não impugnar fundamento autônomo do acórdão recorrido, o que atrai a aplicação da Súmula 283/STF.

6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, desprovido.

RELATÓRIO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA: Em análise, recurso especial interposto por União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE SUSPENSÃO. MODIFICAÇÃO DA PENALIDADE PROPOSTA PELA COMISSÃO PROCESSANTE. DEMISSÃO. ILEGALIDADE., ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO QUE

DETERMINOU A APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE DEMISSÃO REINTEGRAÇÃO DO SERVIDOR.

1. Pretensão deduzida no sentido de anular o ato administrativo que determinou a demissão do autor, impondo penalidade diversa e mais grave do que a sugerida pela Comissão Processante do Processo , Administrativo Disciplinar.
2. Constatada a regularidade do procedimento administrativo que sugeriu à aplicação da sanção de suspensão por 60 (sessenta) dias, a alteração da tipificação da conduta, em dissonância das provas colhidas e sem que haja fatos novos, reveste-se de ilegalidade.
3. Anulação do ato administrativo que determinou a demissão do servidor e o restabelecimento da penalidade administrativa sugerida no Relatório Final do Processo Administrativo Disciplinar.
4. Reintegração do autor ao cargo e pagamento dos valores correspondentes aos seus vencimentos desde a sua demissão.
5. A correção monetária deve ser aplicada nos moldes preconizados no Manual de Cálculos da Justiça Federal.
6. Os juros moratórios devem ser computados de acordo com a Lei nº 11.960/09, a partir da citação, tendo em vista que a decisão proferida pelo STF, no julgamento da ADI nº 4357 e da ADI nº 4425, não alcançou a disposição alusiva aos juros.
7. Apelação e Remessa Necessária providas, em parte (itens 5 e 6).

Os embargos de declaração foram rejeitados.

Sustenta a parte União, em síntese: i) negativa de prestação jurisdicional (art. 535, II, do CPC/1973); ii) possibilidade de a autoridade julgadora agravar a penalidade sugerida pela comissão processante (arts. 116, I, 117, IX, 128, parágrafo único, 132, XIII, e 168, parágrafo único, da Lei 8.112/1990) (fls. 486-489); iii) limites ao controle judicial do ato administrativo; iv) correção monetária pela TR até o precatório (art. 1º-F, da Lei 9.494/1997, e art. 5º, da Lei 11.960/2009).

É o relatório.

Passo a decidir.

VOTO

MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator): Na origem, ação ordinária de servidor do INCRA/RN visando anular portaria demissional, restabelecer a pena de suspensão de 60 dias indicada pela comissão do PAD e reintegrar-se com efeitos financeiros. Sentença de procedência dos pedidos foi mantida em apelação e remessa necessária, apenas com ajustes quanto aos consectários financeiros.

Quanto ao vício de fundamentação, não há nulidade por omissão, tampouco negativa de prestação jurisdicional, no acórdão que decide de modo integral e com fundamentação suficiente a controvérsia posta. Por outro lado, a fundamentação adotada no acórdão é suficiente para respaldar a conclusão alcançada. No caso, o acórdão local discute expressamente a insuficiência da motivação administrativa no julgamento que agravou a pena sugerida pela Comissão processante, apoiando-se em elementos concretos de prova contida no processo disciplinar.

Quanto ao agravamento da pena adotada, no caso concreto não está em discussão a possibilidade abstrata de a autoridade julgadora aumentar a sanção, divergindo da Comissão processante. Essa premissa não foi rejeitada pela origem. O que está em debate é a suficiência da motivação da autoridade nesse ato de agravamento da posição jurídica do servidor disciplinado.

A alegação recursal é, no aspecto, genérica. Limita-se o argumento a essa premissa, reitero, não rejeitada no acórdão recorrido. Transcrevo o trecho essencial da pretensão da União (fl. 488):

A penalidade de demissão, nos termos da Lei nº 8.112/90, possui, no caso dos autos, caráter obrigatório para a autoridade competente, diante da constatação de que recorrido deixara de observar os deveres funcionais de que tratam os incisos I do art. 116 e 117, IX, da Lei nº 8.112/90, que causaram lesão ao patrimônio público, na forma do art. 132, XIII, do mesmo diploma legal.

Ora, a autoridade julgadora, na forma do art. 168, parágrafo único da Lei nº 8.112/90, poderá agravar a penalidade sugerida pela Comissão processante, já que aquela não se vincula à capitulação legal, mas sim aos fatos apurados.

O acórdão, porém, reportando-se longamente à sentença, registra as seguintes bases de sua compreensão pela nulidade do ato em questão (fls. 449-453, grifei):

[...] com relação à acusação de ter se valido do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, e não obstante o fato de esse servidor ter sido indiciado por tal infração, esta **comissão não conseguiu carrear para os autos provas que demonstrassem cabalmente a ação dolosa** do mesmo. [...]

Também de forma conclusiva restou comprovado que o senhor Francisco Carlos Lago Picado vistou notas fiscais desconformes com os serviços efetivamente executados e emitiu relatórios

distanciados da realidade em campo **No entanto, diferentemente do enquadramento dado em seu indiciamento, não ficou devidamente comprovado o dolo.** [...]

Em seu julgamento, a referida autoridade, apesar de se pronunciar pela regularidade do processo, administrativo instaurado, acolheu o Parecer Jurídico da Advocacia-Geral da União (Parecer nº 271/2012 - fls. 120/152), que rejeitou as conclusões do Relatório. Final da Comissão Processante apenas quanto à conduta do demandante, argumentando que "(...) ficou patente que o indiciado se valeu de seu cargo para beneficiar as empresas Serra Verde e Santo Amaro com o pagamento de obras não realizadas, no valor total de R\$ 148.902,5 (fls. 02, do Processo Administrativo nº 54330.001792/2006-21) em detrimento da, dignidade da função pública, não havendo como, por isso, prosperar o entendimento da comissão, no sentido de que inexistiria prova desse ilícito" (fl. 145).

[...] Com efeito, tanto os elementos: integrantes do procedimento administrativo quanto os colhidos na instrução processual denotam que foi **indevido o recrudesimento da penalidade** imposta ao autor. [...] Observa-se que o Parecer da Advocacia-Geral da União, acolhido pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, **baseou-se, em grande parte, nas declarações prestadas pelo servidor Marco Antônio de Oliveira Moraes.**

Ocorre que a Comissão Processante foi taxativa em declarar que não foi carreada ao processo administrativo qualquer prova no sentido de que o autor foi improbo na sua atuação, por se locupletar ou ter beneficiado as empresas que prestavam serviço ao INCRA, à época dos fatos investigados.

Acresça-se, ainda, que **a prova testemunhal produzida no presente feito indica a ausência de credibilidade das afirmações feitas pelo servidor Março Antônio de Oliveira Moraes**, bem como sua relação de proximidade com o então Superintendente Regional do INCRA.

É possível extrair dos testemunhos, ainda, a boa reputação e. eficiência do autor, bem como a existência de perceptível ingerência política na gestão das obras fiscalizadas (fls. 274/276).

A testemunha Carlos Batista Aguirre, ao ser inquirida neste Juízo, declarou que, quanto ao servidor Marco Antônio de Oliveira Moraes, era **fato conhecido o seu envolvimento com drogas**, de forma a ser prejudicada a confiabilidade do seu trabalho e de suas declarações.

Asseverou, ainda, que, no INCRA, não é disseminada qualquer versão no sentido de que havia envolvimento do autor com a construtora Serra Verde, ou favorecimento, na condução da fiscalização das obras. Ressaltou, por fim, que, até hoje; o demandante goza de bom conceito pessoal e profissional naquele Órgão, não sendo de seu conhecimento fato que o desabone.

[...]

Importante destacar, ainda, o teor das declarações colhidas na oitiva do Sr. Amaro, Ventura Ribeiro. Filho, arrolado pela própria União Em seu depoimento, a referida testemunha asseverou que o principal. acusador.

do autor no processo administrativo disciplinar, Sr. Marco Antônio de Oliveira Moraes, apesar de ser **notoriamente usuário de drogas, era pessoa de confiança do Superintendente** do INCRA.

Relatou, ainda, que **houve falhas nas medições realizadas pelo demandante, mas não se evidenciou qualquer dolo** por parte deste ou falsidade nas medições.

Afirmou, ainda, que **nunca soube da percepção de vantagem econômica pelo postulante** na fiscalização das obras, e que ele apresentava excelente produtividade e bom.

Assim, resta **patente que a modificação da sanção imposta ao autor operou-se de forma dissociada das provas produzidas** no regular processo administrativo instaurado, necessitando, pois, ser invalidada.

Para clareza, transcrevo os trechos relevantes do parecer da AGU citado (fls. 120-136, grifei)

52. Em sua defesa, [Marco Antônio de Oliveira Moraes] esclarece que firmara as notas fiscais com base nos relatórios de viagens elaboradas pelo indiciado FRANCISCO CARLOS LAGO PICADO. Sendo assim, seria dele a responsabilidade também dos atestos.

53. Expõe o entendimento de que não se sabe se os processos que ele levava para os ordenadores de despesas eram aqueles relativos às notas fiscais por ele firmadas.

54. Afirmar que não representara contra seu chefe porque seus atos eram aparentemente legais, e, ainda, porque não possuía capacidade técnica para julgar os relatórios.

55. Defende que agira por ordem de seu chefe. Por isso, não pode ser responsabilizado pelos atestos e nem por sua assinatura no relatório. **Entende ser inimputável, por possuir doença crônica**, o que implicaria nulidade do processo, e, ainda, que o código de ética dos servidores públicos não poderia ser adotado para servir de parâmetro para a tipificação de conduta dentro do presente processo.

[...]

107. Observa-se do depoimento a seguir, prestado por MARCO ANTÔNIO DE MORAES, que a relação se travava entre o indiciado FRANCISCO PICADO e os responsáveis pelas empresas. Ressaltou-se nesse depoimento que o depoente não fiscalizava efetivamente as obras, mas apenas acompanhava o indiciado na viagem.

As medições eram realizadas pelas empresas e pelo indiciado, que incumbia seu assistente MARCO de outras atividades, enquanto ele saía com os proprietários das empresas em seus veículos particulares. Informou-se, ainda, sobre as noitadas e festas que o indiciado PICADO fazia com Tadeu, representante da empresa Santo Amaro. O depoente afirmou, da mesma forma, que os relatórios e as notas eram elaboradas pelo indiciado, juntamente com os representantes das obras.

[...]

108. Esses esclarecimentos se revestem de suma importância no processo de análise da verdadeira intenção do indiciado FRANCISCO PICADO, ao emitir seus relatórios, elaborar e visar as notas, determinar que o servidor MARCOS pegasse a assinatura do ordenador de

despesas e levasse o processo ao financeiro. Observa-se, como dito alhures, que toda essa conduta de PICADO teve como finalidade o beneficiamento das empresas contratadas.

109. Assim, com todo o procedimento do indiciado, aproveitando-se de sua posição pública, conseguiu que o INCRA/RN liberasse verbas, no valor total de R\$ 148.902,53 (fis. 02 do Processo Administrativo nº 54330.0017-92/2006-21), relativas a serviços que, na realidade, não haviam sido ultimados pelas empresas, que, assim, beneficiaram-se do valor relativo às obras pagas, mas não realizadas. Tudo isso ficou comprovado pelos depoimentos já transcritos, pelos relatórios conflitantes elaborados, um pelo indiciado e outro pelo servidor WALDÉCIO TOMAZ DA SILVA, bem como pelo relatório de fiscalização elaborado por comissão designada para averiguar sobre as obras, visando a aferir sobre a discrepância entre os aludidos dois relatórios.

110. Por outro lado, constam dos autos, ainda, indícios de que o Engenheiro Civil FRANCISCO PICADO teria auferido benefício pessoal, correspondente à aquisição de um veículo Gol.

[...]

118. Observa-se, por tudo o que foi transcrito, a existência de fortes indícios de que o Servidor PICADO teria se beneficiado com um veículo Gol.

Tais indícios, todavia, não se afiguram robustos o suficiente para que pudessem ser traduzidos em provas de que o fato realmente tenha ocorrido.

Isso porque, muito embora conste dos autos diversos depoimentos esclarecendo sobre essa doação, todos eles partiram da informação prestada por uma testemunha apenas, MARCOS ANTÔNIO DE OLIVEIRA MORAES.

É dizer, apenas uma pessoa testemunhou sobre esse benefício patrimonial que o indiciado teria auferido em razão do cargo público que ocupava, fato esse desmentido por PICADO.

[...]

138. Essa conclusão, todavia, não merece prosperar, tendo em vista que, como exaustivamente demonstrado em tópicos anteriores desta manifestação, o indiciado FRANCISCO CARLOS LAGO PICADO se aproveitou da ausência de fiscalização nas aludidas obras; não cobrou relatório de fiscalização; conhecia a realidade das obras, já que se deslocou várias vezes para acompanhá-la; elaborou relatórios e notas fiscais que não coincidiam com a realidade das obras; esclareceu em várias reuniões que as obras estariam regulares; contestou relatório da lavra de fiscal que atestou a irregularidade das obras, subalterno que colhesse assinatura de ordenadores de despesas em vindo seu relatório a ser desmentido por parte de uma comissão de fiscalização; ordenou a processos de pagamentos de serviços e os levasse ao setor financeiro, que efetuou diversos pagamentos de obras não realizadas.

139. Com todo esse procedimento, ficou patente que o indiciado se valeu de seu cargo para beneficiar as empresas Serra Verde e Santo Amaro com o pagamento de obras não realizadas, no valor total de R\$ 148.902,50 (fls. 02 do Processo Administrativo nº

54330.001792/2006-21) em detrimento da dignidade da função pública, não havendo como, por isso, prosperar o entendimento da comissão, no sentido de que inexistiria prova desse ilícito.

O julgamento administrativo foi sucintamente apoiado no parecer. No que aqui importa, afirmou (fl. 145):

2.4. que o servidor indiciado FRANCISCO CARLOS LAGO PICADO praticou os atos minuciosamente citados no item 138 do citado Parecer Jurídico, beneficiando, assim, empresas com o pagamento de obras não realizadas. Dessa forma, valeu-se do cargo que ocupa para beneficiar terceiros, em detrimento da dignidade da função pública, violando a proibição constante do inciso IX do art. 117 da Lei nº 8.112/90.

Entretanto, o recurso da União nada discute sobre esse vício de fundamentação, qual seja, não haver qualquer apontamento de dolo de beneficiar, senão a consequência de benefício obtido, inclusive a título de culpa. O único indício aludido diz respeito a uma eventual obtenção de favores, no uso de carro usado por tempo determinado, alegação unilateral de um dos corréus, com sanidade mental questionada por si mesmo e pelos demais envolvidos, que nem sequer convenceu ao próprio parecerista.

Assim, a pretensão da recorrente carece de dialeticidade, ao deixar de impugnar fundamento que, autonomamente, possui condições de garantir a permanência do acórdão recorrido. Incide, no caso, a Súmula 283/STF.

Quanto aos limites dados ao Poder Judiciário no controle do ato administrativo, a matéria da separação de poderes é constitucional, não podendo ser objeto de revisão em recurso especial. Ademais, como é da jurisprudência desta Corte, o agravamento só não é nulo se devidamente motivado, requisito que a origem, à luz do amplo contexto probatório analisado, conforme acima transcrito apenas para clareza, afirmou ausente neste julgamento administrativo.

Quanto aos consectários financeiros, o recurso especial foi baixado à origem para aplicação de teses vinculantes, retornando, porém, com decisões alusivas a outro feito, em nada associado ao aqui em discussão (fls. 547-607). Assim, sem prejuízo do aqui decidido, determino o cumprimento da decisão de fls. 540-541 pela origem, com a devida aplicação das teses vinculantes quanto aos efeitos financeiros da reintegração.

Isso posto, conheço em parte do recurso especial e, nessa extensão, negolhe provimento, com determinação de baixa quanto ao capítulo dos consectários financeiros.

Sem condenação em honorários advocatícios recursais, tendo em vista que o recurso especial foi interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/1973, como dispõe o Enunciado administrativo 7/STJ: "Somente nos recursos interpostos contra decisão publicada a partir de 18 de março de 2016, será possível o arbitramento de honorários sucumbenciais recursais, na forma do art. 85, § 11, do novo CPC".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**REsp 1.797.651 / RN
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2019/0042231-9

Número de Origem:

00050928020124058400 50928020124058400

Sessão Virtual de 12/03/2026 a 18/03/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Secretário

Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : FRANCISCO CARLOS LAGO PICADO

ADVOGADO : BRUNO MACEDO DANTAS E OUTRO(S) - RN004448

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
- SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - REGIME ESTATUTÁRIO - REINTEGRAÇÃO
OU READMISSÃO

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 12/03/2026 a 18/03/2026, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso, mas lhe negou provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 18 de março de 2026