



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1992584 - AL (2022/0079735-4)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : CARLOS ROBERTO SUIRA
ADVOGADO : JOSÉ ALVINO SANTOS FILHO - SE001367
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR OU SINDICÂNCIA. DEMISSÃO OU EXONERAÇÃO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. ART. 1.022 DO CPC/2015.

I - Na origem, trata-se de ação anulatória com pedido de antecipação de tutela, contra a União Federal, objetivando a anulação de processo administrativo que culminou em demissão do cargo de Auxiliar de Enfermagem do Ministério da Saúde. Na sentença o pedido foi julgado procedente. No Tribunal *a quo*, a sentença foi mantida.

II - Não há violação do 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do CPC/2015) quando o Tribunal *a quo* se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/73 e do art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

III - Conforme entendimento pacífico desta Corte, “o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão”. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 confirma a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, “sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida”.

IV - Relativamente ao mérito o recurso especial, merece provimento porquanto o acórdão proferido na Corte de origem contraria a jurisprudência do STJ, que é no sentido de que, havendo processo disciplinar contendo faltas puníveis com demissão, deve-se aplicar essa penalidade, uma vez que se trata de ato vinculado. Assim, inexistente previsão

legal (Lei n. 8.112/1990) para a proporcionalidade no exercício de discricionariedade administrativa.

V - Agravo interno improvido.

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 03/11/2022 a 09/11/2022, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 09 de novembro de 2022.

Ministro FRANCISCO FALCÃO

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1992584 - AL (2022/0079735-4)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : CARLOS ROBERTO SUIRA
ADVOGADO : JOSÉ ALVINO SANTOS FILHO - SE001367
AGRAVADO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR OU SINDICÂNCIA. DEMISSÃO OU EXONERAÇÃO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. ART. 1.022 DO CPC/2015.

I - Na origem, trata-se de ação anulatória com pedido de antecipação de tutela, contra a União Federal, objetivando a anulação de processo administrativo que culminou em demissão do cargo de Auxiliar de Enfermagem do Ministério da Saúde. Na sentença o pedido foi julgado procedente. No Tribunal *a quo*, a sentença foi mantida.

II - Não há violação do 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do CPC/2015) quando o Tribunal *a quo* se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/73 e do art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

III - Conforme entendimento pacífico desta Corte, “o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão”. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 confirma a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, “sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida”.

IV - Relativamente ao mérito o recurso especial, merece provimento porquanto o acórdão proferido na Corte de origem contraria a jurisprudência do STJ, que é no sentido de que, havendo processo disciplinar contendo faltas puníveis com demissão, deve-se aplicar essa penalidade, uma vez que se trata de ato vinculado. Assim, inexistente previsão

legal (Lei n. 8.112/1990) para a proporcionalidade no exercício de discricionariedade administrativa.

V - Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto contra decisão que proveu recurso especial para reformar o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. APLICAÇÃO DE PENA DE DEMISSÃO A SERVIDOR PÚBLICO EM RAZÃO DA PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUXILIAR DE ENFERMAGEM. CONVÊNIO PARA FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. REPASSE INDEVIDO DE R\$ 4.000,00. CONDUTA IRREGULAR QUE NÃO CAUSOU DANO. 26 ANOS DE SERVIÇO PÚBLICO COM FICHA IMPECÁVEL. SENTENÇA DE ANULAÇÃO DA REFERIDA SANÇÃO. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Apelação interposta pela União contra sentença que julgou procedente a demanda, para afastar a pena de demissão aplicada ao sr. Carlos Roberto Suira, devendo ser reintegrado ao cargo de Auxiliar de Enfermagem do Ministério da Saúde, com o reconhecimento de seu período de afastamento para todos os fins e indenização pelas remunerações não percebidas no período de afastamento e demais consectários remuneratórios (13º salário, férias e progressões funcionais). Ficou ressalvado à Administração Pública o direito de renovar o PAD na forma prevista na Lei 8.112/1990. Juros e correção monetária na forma do Manual de Cálculos da Justiça Federal em vigor à época da atualização. Condenação da ré ao pagamento de honorários advocatícios, fixados em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), nos termos do art. 20, § 4º, do CPC/1973. 2. A União sustenta que, quanto às provas colhidas no âmbito do referido PAD, restou comprovado que o autor, ao valer-se do cargo para beneficiar terceiro (Laboratório Edmundo Borba), incidiu nas condutas vedadas aos agentes públicos, previstas nos incisos IX, XI e XVI do art. 117 e no inciso IV do art. 132 da Lei 8.112/1990, sendo-lhe corretamente aplicada a pena de demissão, com fulcro no art. 127, III c/c art. 132, XIII, da norma legal em comento. Frisou que, ao contrário do que o autor alega, os depoimentos colhidos no PAD revelam que sua conduta foi evitada de dolo, e não são em nada favoráveis ao mesmo, sendo tais depoimentos perfeitamente valorados pela comissão processante, a qual, corretamente concluiu pela aplicação da pena de demissão ao mesmo. Alega que o autor, conscientemente do que estava fazendo (pois como o mesmo tanto enfatiza em sua inicial, possuía, na época da prática do ilícito, mais de 26 anos de serviço público!), usou de má-fé, produzindo e assinando documento público falso no qual atribuía a si próprio a qualidade de ocupante de cargo o qual não ocupava, determinando a prática de um ato para cuja prática não detinha atribuição nem poderes. Desta forma, a conduta do autor fora ilícita, tendo por base o art. 10, I, II e IX da LIA, pela emissão de documento fraudulento, com o timbre da FUNASA onde o autor assinou como Presidente do Conselho Distrital de Saúde Indígena, solicitando o repasse do valor sem competência para tal. 3. Trata-se de ação anulatória proposta por Carlos Alberto Suira em face da União Federal, por meio da qual postula anulação do processo administrativo que culminou na sua demissão do cargo de Auxiliar de Enfermagem do Ministério da Saúde. 4. Em petição inicial, a parte autora afirma ter sido demitida sob alegação de ter cometido ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 117, incisos IX, XI e XVI da Lei 8.112/1990, por supostamente ter autorizado a transferência do montante de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao Laboratório Edmundo Borba, de propriedade do Dr. Paulo César Resende Barros. Alega, porém, que simplesmente solicitou a transferência, sem qualquer poder de mando e gestão, e que tal conduta não acarretou

qualquer prejuízo para o ente público, com o objetivo, tão somente, de zelar pela continuidade do serviço público à coletividade local.⁵ Alegou, ainda, que houve a prescrição da ação disciplinar no processo administrativo, bem como que esse se revestiu de nulidade, pois não foram observadas as garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa. No mérito, afirma que sua conduta não implica em ato de improbidade administrativa, sendo, portanto, atípica, de modo que foi penalizado de forma desproporcional com a cominação da pena de demissão. Asseverou a aplicabilidade do princípio da insignificância sobre a referida conduta.⁶ O juiz sentenciante alvitrou não estar a referendar o comportamento do sr. Carlos Roberto Suira, pelo contrário, reconheceu a irregularidade, pois exorbitou de suas funções de Auxiliar de Enfermagem, porém, considerou não ser razoável expulsá-lo do serviço público depois de quase três décadas de conduta ilibada, quando a legislação de regência disciplina outras sanções menos gravosas e aptas a promover a penalidade razoavelmente adequada à conduta irregular.⁷ Concluiu que a pena de demissão aplicada ao autor não guardou proporcionalidade e razoabilidade com relação aos fatos ocorridos, ferindo frontalmente a norma constante do art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei 9.784/1999.⁸ No caso, o processo administrativo disciplinar foi instaurado por meio da Portaria 139, de 03/04/2009, para apuração de supostos repasses indevidos de recursos oriundos da FUNASA ao Laboratório Edmundo Borba. Tais recursos foram repassados à entidade privada por meio do Ofício 02/2006, subscrito pelo autor, datado de 24 de janeiro de 2006.⁹ De início, vale destacar que a FUNASA/AL firmou convênio com o Hospital São Vicente de Paulo, por meio do qual eram repassados mensalmente incentivos financeiros ao Hospital, destinados à prestação de serviços à comunidade indígena.¹⁰ A Associação São Vicente de Paulo (Hospital), por sua vez, firmou, em 01/08/2005, contrato com o Laboratório Edmundo Borba, cujo objetivo era a prestação de serviços aos indígenas da Aldeia Kariri-Xocó de Porto Real do Colégio/AL. Como contraprestação dos serviços, o Hospital São Vicente pagaria ao Laboratório a importância mensal global de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).¹¹ Ocorre que, conforme relatado pelo autor e pelas testemunhas Márcio Antônio Gois Ribeiro e José Carlos dos Santos Júnior (este último, presidente do referido Hospital), a Justiça do Trabalho bloqueou as contas do Hospital São Vicente e por isso o repasse financeiro ao Laboratório Edmundo Borba ficou suspenso por cerca de 5 (cinco) meses.¹² Em vista disto, o sr. Carlos Roberto Suira, à época servidor da FUNASA (posteriormente, o servidor foi redistribuído ao Ministério da Saúde), expediu o Ofício 02/2006 solicitando ao Hospital São Vicente de Paulo o repasse da importância devida ao Laboratório.¹³ A Comissão processante entendeu que a conduta do Auxiliar de Enfermagem se amoldava ao art. 10, incisos I, II e IX da LIA, porquanto o autor teria emitido solicitando o repasse "documento fraudulento" de incentivo à Associação São Vicente de Paulo sem autorização legal e sem competência para tanto. Como consequência, dispensou-o motivadamente (doc. Id. 4058001.63795).¹⁴ Na imposição da pena disciplinar, deve a autoridade observar o princípio da proporcionalidade, confrontando a gravidade da falta, o dano causado ao serviço público, o grau de responsabilidade do servidor e seus antecedentes, de forma a demonstrar a adequação da sanção aplicada (art. 128 da Lei 8.112/1990).¹⁵ Nos termos do que dispõe a Lei 8.429/1992, caracteriza improbidade administrativa toda ação ou omissão dolosa praticada por agente público ou por quem concorra para tal prática, ou ainda dela se beneficie, qualificada pela deslealdade, desonestidade ou má-fé, que acarrete enriquecimento ilícito (art. 9º), lesão ao erário (art. 10), ou afronte os princípios da Administração Pública (art. 11).¹⁶ , a penalidade imposta ao sr. Carlos Roberto Suira foi a de demissão, por sua conduta se In casua moldar ao art. 10, incisos I, II e IX da Lei 8.429/90, segundo os quais: "Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (...) IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizada sem lei ou regulamento.¹⁷ Entende-se que para configuração de qualquer das condutas ímprobadas previstas no art. 10 da LIA é preciso restar configurado o dolo, ou ao menos uma culpa grave, revestida de má-fé ou desonestidade por parte do autor, no exercício de suas funções, relativamente ao motivo ensejador da punição. E, no caso em apreço, apesar da conduta irregular, não se constata dolo ou má-fé, nem sequer dano ao

erário, capazes de fundamentar uma sanção tão extremada como a pena de demissão por improbidade administrativa.¹⁸ Primeiramente, não se vislumbra qualquer dano à Administração Pública. Conforme exposto no relatório final da Comissão processante, realmente existia um convênio entre a FUNASA e o Hospital São Vicente de Paulo, através do qual eram repassados mensalmente incentivos financeiros para atendimento diferenciado à população indígena.¹⁹ Malgrado a existência de vínculo entre FUNASA e Hospital São Vicente, este último também firmou contrato com o Laboratório Edmundo Borba para Assistência à Saúde Indígena da Aldeia Kariri-Xocó, eo próprio Hospital se comprometeu, mediante contrato, a repassar todos os meses a importância de R\$4.000,00 (quatro mil reais).²⁰ De mais a mais, o serviço diferenciado à comunidade indígena era efetivamente prestado pelo Laboratório Edmundo Borba, onde eram realizados exames laboratoriais, radiografias, ultrassonografias, consultas, fato corroborado pelas testemunhas Márcio Antônio Gois Ribeiro, Marlene dos Santos Silva e José Carlos dos Santos Júnior, este último presidente do Hospital São Vicente. Tanto era prestado, que continuou a ser realizado pelo Laboratório até o ano de 2008, quando então o tratamento diferenciado aos indígenas foi suspenso pela FUNASA (existem nos autos recibos do Laboratório de Análises Clínicas Edmundo Borba até 13/02/2008 relatando o recebimento da importância de R\$ 4.000,00 - doc. Id.4058001.63763).²¹ Assim, diante das provas dos autos, restou evidente que o serviço diferenciado aos indígenas era simprestado tanto pelo Hospital São Vicente de Paulo como pelo Laboratório Edmundo Borba, motivo pelo qual o repasse do incentivo da FUNASA ao hospital era realmente legítimo. Não existem evidências deque o serviço prestado pelo Laboratório tenha sido suspenso à época do fato impugnado e por isso não se pode falar em dano à Administração Pública.²² O art. 128 da Lei 8.112/1990 prevê, ademais, que na aplicação de penalidades devem ser consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provieram ao serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.²³ E, relativamente aos antecedentes funcionais, quando da demissão do sr. Carlos Roberto Suira, ele contava com quase 26 (vinte e seis) anos de serviço, tendo sido admitido em 15/07/1987 e sem ter Tal fato, nos termos do art. 128, não pode ser cometido qualquer falta neste interregno. desconsiderado no momento da aplicação da penalidade.²⁴ Entende-se, além do mais, com amplo apoio da jurisprudência dominante dos tribunais, que uma mera irregularidade administrativa não necessariamente importa a prática de um ato de improbidade administrativa, capaz de ensejar uma pena de demissão. Isto depende, como já afirmado, da demonstração do elemento subjetivo do suposto agente ímprobo. E, no caso dos autos, não se enxerga má-fé capaz de ocasionar a demissão do apelado.²⁵ De fato, existiu uma irregularidade na expedição do Ofício 02/2006 pelo autor. Com efeito, o demandante exorbitou de suas funções ao emitir um expediente "solicitando" o repasse de determinada quantia ao Laboratório Edmundo Borba.²⁶ No entanto, deve-se levar em consideração que, embora tenha emitido o sobredito ofício, o autor, ocupante do cargo de Auxiliar de Enfermagem, não tinha qualquer poder de mando e gestão capaz de compelir os diretores do Hospital a repassarem o dinheiro a outro estabelecimento. Sempre importante destacar que o repasse era legítimo e devido (pela prestação dos serviços pelo laboratório credor e pela mora do hospital conveniente).²⁷ Inclusive, o próprio diretor administrativo do Hospital São Vicente de Paulo (diretor à época dos fatos) Márcio Antônio Gois Ribeiro (ouvido em audiência de instrução - mídia digital anexa) informou que só liberou a verba ao laboratório após parecer favorável do setor jurídico do estabelecimentohospitalar.²⁸ Embora censurável, a conduta do demandante não implicou dano ao erário ou a qualquer dos envolvidos, nem locupletamento de qualquer das partes, nem muito menos consubstanciou comportamento reiterado. Um único fato desabonador em 26 (vinte e seis) anos de serviço público, que não ensejou qualquer dano, não é suficientemente capaz de excluir alguém do referido serviço público.²⁹ Evidenciado o excesso na aplicação da penalidade, o juiz de primeira instância julgou procedente a demanda, devendo, em razão da pertinência dos fundamentos lançados na sentença, ser desprovido o recurso.³⁰ Apelação desprovida. Sem honorários recursais (sentença proferida na vigência do CPC/1973.)

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, recurso especial provido para reformar o acórdão. Invertidos os ônus da sucumbência."

No agravo interno, a parte recorrente traz, resumidamente, os seguintes argumentos:

Entende-se, pois, que “contrariar” o texto da lei federal, segundo os ditames da letra “a”, do supramencionado artigo da Carta Política, em resumo, é dizer que a decisão não coincide com orientação fixada no texto constitucional.

Na hipótese em estudo há situação concreta que converge ao exame deste Recurso Especial por esta Colenda Corte.

É o relatório.

VOTO

O agravo interno não merece provimento.

A parte agravante repisa os mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

Não há violação do 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do CPC/2015) quando o Tribunal *a quo* se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/73 e do art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

Conforme entendimento pacífico desta Corte, “o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão”. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 confirma a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, “sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida”.

Relativamente ao mérito o recurso especial, merece provimento porquanto o

acórdão proferido na Corte de origem contraria a jurisprudência do STJ, que é no sentido de que, havendo processo disciplinar contendo faltas puníveis dom demissão, deve-se aplicar essa penalidade, uma vez que se trata de ato vinculado. Assim, inexiste previsão legal (Lei n. 8.112/1990) para a proporcionalidade no exercício de discricionariedade administrativa.

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no REsp 1.992.584 / AL
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2022/0079735-4

Número de Origem:

08000658220134058001 8000658220134058001

Sessão Virtual de 03/11/2022 a 09/11/2022

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : CARLOS ROBERTO SUIRA

ADVOGADO : JOSÉ ALVINO SANTOS FILHO - SE001367

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR OU
SINDICÂNCIA - DEMISSÃO OU EXONERAÇÃO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CARLOS ROBERTO SUIRA

ADVOGADO : JOSÉ ALVINO SANTOS FILHO - SE001367

AGRAVADO : UNIÃO

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 03/11/2022 a 09/11/2022, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 10 de novembro de 2022