



Acórdão nº  
Processo nº 0001747-03.2014.814.0107  
Primeira Turma de Direito Público  
Recurso: Reexame Necessário e Apelação Cível  
Comarca: Dom Eliseu  
Apelante/Sentenciado: Município de Dom Eliseu  
Advogado: Romildo Assis de Almeida Junior - Procurador  
Apelado/Sentenciado: Margarete Gonçalves dos Santos Araujo  
Advogado: Thiago Aguiar Souza Cunha – OAB/MA 10.641  
Relator(a): Des. Roberto Gonçalves de Moura

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR OFENSA AO DIREITO DE AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. REJEITADA. MÉRITO. SERVIDORA PÚBLICA. PROFESSORA MUNICIPAL. DIREITO À GRATIFICAÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR. DISCUSSÃO SOBRE A LEGALIDADE DO DIPLOMA APRESENTADO SEM AUTORIZAÇÃO DO MEC. NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. COMPROVAÇÃO DE ILEGALIDADES COMETIDAS NO TRÂMITE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. OFENSA AOS ARTIGOS 218-A E 219 DA LEI MUNICIPAL Nº 046/1991, ALTERADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 217/2002 APLICADA À ÉPOCA DA INSTAURAÇÃO DO PAD (DECRETO Nº 069/2013-GP, DE 27/11/2013). PAD ANULADO. APELAÇÃO CONHECIDA E IMPROVIDA. EM REEXAME NECESSÁRIO, SENTENÇA MANTIDA. DECISÃO UNÂNIME.

#### ACÓRDÃO

Vistos, etc.,

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da Primeira Turma de Direito Público, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso de apelação e negar-lhe provimento e, em reexame necessário, manter a sentença, tudo nos termos do voto do Desembargador Relator.

Plenário da Primeira Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos vinte dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezoito.

Julgamento presidido pela Desa. Rosileide Maria da Costa Cunha.

Turma Julgadora: Desembargadores Roberto Gonçalves de Moura (Relator), Ezilda Pastana Mutran (Membro) e Maria Elvina Gemaque Taveira (Membro).  
Belém/PA, 20 de agosto de 2018.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA,  
Relator

#### RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Tratam os presentes autos de REEXAME NECESSÁRIO e recurso de APELAÇÃO CÍVEL interposto pelo MUNICÍPIO DE DOM ELISEU contra sentença proferida pelo MM. Juízo de Direito da Vara Única da Comarca de mesmo nome, nos autos da AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS proposta por MARGARETE GONÇALVES DOS SANTOS ARAUJO, que julgou parcialmente procedente o pedido formulado na inicial, nos seguintes termos (fls. 207/211):

Ante todo o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido, declarando a nulidade do



inquérito administrativo instaurado, com base no Decreto n° 069/2013-GP, de 27 de novembro de 2013, anulando todos os efeitos dele decorrentes e determinando ainda, o pagamento das gratificações questionadas e a reintegração da parte, caso a exoneração tenha decorrido do procedimento ora anulado.

- Julgo improcedente o pedido de dano moral na forma da fundamentação.
- Condeno o Município a pagar ao vencedor as despesas comprovadas que antecipou;
- Condeno ainda o Município, nos termos do art. 85, §4°, III do CPC, a pagar ao advogado do vencedor, vinte por cento (20%) sobre o valor atualizado da causa.

Condeno o Município ao pagamento das custas processuais, que deverão ser calculadas pela UNAJ.

O Município apelante, em suas razões recursais às fls.203/209, após o resumo dos fatos, defende a inexistência de verbas a pagar, visto que a autora/ora apelada ingressou com a ação declaratória em 08/04/2014, ou seja, seis meses após a construção do TAC que assegurou a devolução dos adicionais e gratificações suspensas em decorrência do Decreto 018/2013, e já havia iniciado o pagamento, conforme cláusulas oitava e nona do TAC, motivo pelo qual não há que se falar em pagamento das gratificações questionadas e a reintegração da servidora, posto que nesse período as verbas já estavam sendo pagas à apelada.

Em seguida sustenta a legalidade procedimental do PAD, esclarecendo que a instauração do processo se deu em novembro de 2013 com a finalidade de apurar a legalidade dos diplomas expedidos no município de Dom Eliseu, sem autorização do MEC, e apresentados na Prefeitura com a finalidade de receber gratificações e adicionais com base nesses documentos.

Assevera que a apelada apresentou diploma falso.

Sustenta que, durante o PAD, foram asseguradas à apelada todas as garantias constitucionais e foi obedecido o rito previsto na Lei 416/2015.

Aduz que o juízo a quo teria se equivocado ao proferir a sentença sem a oitiva de testemunhas, não consumando a necessária instrução processual, em verdadeiro cerceamento de defesa, contrariando o princípio constitucional da ampla defesa.

Defende que no presente caso não caberia o julgamento antecipado da lide, uma vez que o conflito não versa sobre matéria exclusivamente de direito, mas primordialmente de fatos controvertidos que requerem o exaurimento da fase de instrução, em especial da audiência de instrução e julgamento, onde, através da prova oral, tem-se a oportunidade de elucidação dos fatos, e através da qual ficaria provada a culpa exclusiva do apelado, uma vez que apresentou diploma falso, razão pela qual entende que a sentença deve ser declarada nula por violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Argumenta, ainda, que a autora não apresentou nenhuma prova para constituição do direito alegado, pois não provou qualquer dano material sofrido, em virtude do que o juízo a quo teria incorrido em erro in judicando, pois condenou o apelante ao pagamento de danos patrimoniais sem que a ora apelada houvesse demonstrado a culpa e a própria existência desses danos.

Caso o pedido de anulação da sentença não seja acolhido, requer a redução do valor relativo ao dano patrimonial, limitando-o a valores efetivamente comprovados.

Ao final requer o conhecimento e provimento do presente recurso para



declarar a nulidade da sentença com o retorno dos autos ao juízo de origem para regular processamento, com o exaurimento da instrução processual, proporcionando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa. Caso assim não se entenda, que seja observado os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no que diz respeito ao quantum indenizatório.

A apelada apresentou contrarrazões às fls. 210/216.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria à fl. 220.

A apelação foi recebida em seu duplo efeito (fl. 222).

A Procuradoria de Justiça, na qualidade de *custus legis*, manifestou-se pelo conhecimento e improvimento do presente recurso de apelação (fls. 224/234).

É o relatório, síntese do necessário.

## VOTO

O EXMO. SR. DES. ROBERTO GONÇALVES DE MOURA (RELATOR):

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do reexame de sentença e da apelação cível, pelo que passo a apreciá-los.

Havendo preliminar suscitada, passo a apreciá-la.

Preliminar - Da nulidade da sentença - Violação aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório

O apelante sustenta que no presente caso não caberia o julgamento antecipado da lide, por entender que o conflito não versa sobre matéria exclusivamente de direito, mas primordialmente de fatos controvertidos que requerem o exaurimento da fase de instrução, em especial da audiência de instrução e julgamento, onde, através da prova oral, ter-se-ia a oportunidade de elucidação dos fatos, através da qual ficaria provada ainda a culpa exclusiva da apelada, uma vez que apresentou diploma falso. E por essa razão, entende que a sentença deve ser declarada nula por violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Em que pese os vigorosos argumentos apresentados pelo apelante, entendo que não merece prosperar a sua alegação sobre a necessidade de realização da prova testemunhal para provar a ilegalidade cometida pela servidora apelada, a qual teria apresentado diploma falso.

Na realidade, a discussão acerca da validade ou não do diploma apresentado pela servidora é questão de mérito administrativo, que deve ser apurado através da instauração de Processo Administrativo Disciplinar, conforme, aliás, foi observado no presente caso. Contudo, o que se está discutindo neste momento é acerca da legalidade na condução do PAD, que, segundo afirma a autora/ora apelada, foi-lhe ferido o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Portanto, sabendo-se que o ato impugnado decorre de fatos apurados em Processo Administrativo, a competência do Poder Judiciário se limita ao exame da legalidade deste ato, de modo que qualquer matéria atinente à falsidade do diploma apresentado diz respeito à matéria relacionada ao mérito administrativo.

Sobre o tema, diz a jurisprudência do STF e STJ:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. FRAUDE CONFIGURADA. APLICAÇÃO DA PENA DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ATO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO



MINISTRO DE ESTADO DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. ALEGAÇÕES DE NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE CULMINOU NA APLICAÇÃO DA PENALIDADE AFASTADA. PROCEDIMENTO REGULAR.

1. Hipótese em que se pretende a concessão da segurança para que se reconheça a ocorrência de nulidades no processo administrativo disciplinar que culminou na aplicação da pena de inidoneidade para contratar com a Administração Pública Federal.
2. O Ministro de Estado do Controle e da Transparência é autoridade responsável para determinar a instauração do feito disciplinar em epígrafe, em razão do disposto no art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição da República combinado com os artigos 18, § 4º, da Lei n. 10.683/2003 e 2º, inciso I, e 4º, § 3º, do Decreto n. 5.480/2005.
3. A regularidade do processo administrativo disciplinar deve ser apreciada pelo Poder Judiciário sob o enfoque dos princípios da ampla defesa, do devido processo legal e do contraditório, sendo-lhe vedado incursionar no chamado mérito administrativo.
4. Nesse contexto, denota-se que o procedimento administrativo disciplinar não padece de nenhuma vicissitude, pois, embora não exatamente da forma como desejava, foi assegurado a impetrante o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, bem como observado o devido processo legal, sendo que a aplicação da pena foi tomada com fundamento em uma série de provas trazidas aos autos, inclusive nas defesas apresentadas pelas partes, as quais, no entender da autoridade administrativa, demonstraram suficientemente que a empresa impetrante utilizou-se de artifícios ilícitos no curso do Pregão Eletrônico n. 18, de 2006, do Ministério dos Transportes, tendo mantido tratativas com a empresa Brasília Soluções Inteligentes Ltda. com o objetivo de fraudar a licitude do certame.
5. Pelo confronto das provas trazidas aos autos, não se constata a inobservância dos aspectos relacionados à regularidade formal do processo disciplinar, que atendeu aos ditames legais.
6. Segurança denegada. (STJ, MS 14.134/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/08/2009, DJe 04/09/2009)

Ademais, cumpre esclarecer que inexistente cerceamento de defesa quando o juiz, considerando desnecessária a dilação probatória, julga antecipadamente a lide com base nos elementos até então coligidos. O determina que o juiz conhecerá diretamente do pedido, produzindo sentença, se não houver necessidade de produção de outras provas.

É sabido que o processo de conhecimento possui o escopo precípua de convencer o magistrado acerca dos fatos alegados e dos fundamentos jurídicos aplicáveis à situação em exame.

Desse modo, sendo a finalidade da prova justamente formar o convencimento do juízo, não basta que a parte apenas suscite a ocorrência de cerceamento de defesa, ante o julgamento antecipado da lide, é preciso que demonstre a relevância e a pertinência do meio probatório que lhe foi suprimido, além de sua aptidão para alterar o posicionamento adotado pelo magistrado a quo.

Afora isso, observa-se, do exame dos autos, que a matéria discutida é predominantemente de direito, por isso que desnecessária no deslinde da causa a dilação probatória, pelo que surge descabida a nulidade arguida pelo apelante, ainda porque a prova que poderá vir a ser produzida não revela aptidão para modificar o julgado, que é justamente o que se verifica no caso em exame, dado que a prova documental dos autos afigura-se mais que o suficiente para a pronta composição da lide, e a prova testemunhal que porventura venha a comprovar a apresentação de diploma falso em nada influenciaria na sentença que reconheceu irregularidades cometidas do processamento do PAD.

Dito isto, verifica-se que inexistente, repita-se, cerceamento de defesa quando



o juiz, considerando desnecessária a dilação probatória, julga antecipadamente a lide com base nos elementos até então coligidos e as provas requeridas evidentemente não alterariam o entendimento adotado.

A propósito, pelo princípio do livre convencimento motivado e pelas provas até então colacionadas, não se pode reprimir o entendimento do sentenciante de considerar que a dilação do procedimento não alteraria seu juízo acerca da questão.

Por essas razões, não há que se falar em nulidade da r. sentença por cerceamento de defesa.

Nesse sentido, Jurisprudência dos nossos Tribunais, in verbis:

**CERCEAMENTO DE DEFESA. NULIDADE POR AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIA PRELIMINAR.**

Inexistência de ânimo das partes para a conciliação - Prova documental robusta - Ausência de audiência que não caracteriza irregularidade - Julgamento antecipado da lide - Inocorrência de cerceamento de defesa - O juiz é o destinatário da prova, a quem compete aquilatar a conveniência de sua produção - Dilação probatória que, na espécie, mostrava-se impertinente. (TJSP - APL 230413420108260361, Relator Des. HELIO FARIA, publicado em 15/08/2012)

**APELAÇÃO - ANULAÇÃO DE NEGÓCIO JURÍDICO - DESERÇÃO NÃO CONFIGURADA - PRELIMINAR DE NULIDADE DO FEITO AFASTADA - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO - PRESENÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - JULGAMENTO ANTECIPADO - CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO - PROVAS PRODUZIDAS - SIMULAÇÃO CONFIGURADA - CONJUNTO PROBATÓRIO DESFAVORÁVEL - RECURSO IMPROVIDO**

- Quando da manifestação da douta Procuradoria Geral de Justiça, nesta instância, não foi arguida qualquer nulidade ou prejuízo processual.

- O julgamento antecipado da lide somente importará cerceamento de defesa se houver algum elemento cuja demonstração seja necessária para a solução da controvérsia, o que, a meu sentir, não é o caso dos autos. (TJMG - AC 10220100014004001, Relator Des. ROGÉRIO MEDEIROS, publicado em 13/09/2013)

Além disso, não foi demonstrado pelo apelante a existência de prejuízo com o julgamento antecipado da lide, razão pela qual aplica-se o brocardo jurídico do *pas de nullité sans grief*. Em caso análogo, o C. STJ também já utilizou a referida máxima jurídica quando do julgamento do AgRg no REsp 1.434.880, o qual tramitou sob a relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, a saber:

O entendimento adotado pelo Tribunal de origem encontra amparo na jurisprudência desta Corte, que é pacífica no sentido de que, 'de acordo com a moderna ciência processual, que coloca em evidência o princípio da instrumentalidade e o da ausência de nulidade sem prejuízo (*pas de nullité sans grief*), antes de se anular todo o processo ou determinados atos, atrasando, muitas vezes em anos, a prestação jurisdicional, deve-se perquirir se a alegada nulidade causou efetivo prejuízo às partes'.

Por todo o exposto, rejeito a presente preliminar.

**MÉRITO**

Conforme relatado, o objeto central da presente demanda refere-se à verificação de ocorrência ou não de ilegalidades cometidas ao longo do trâmite do Processo Administrativo Disciplinar movido contra a servidora apelada, especialmente em relação ao trâmite adotado no procedimento administrativo.

Pois bem, a lei que regia a matéria relativa ao PAD no momento da sua instauração era a Lei Municipal nº 046/1991, alterada pela Lei Municipal nº 217/2002-GP, sendo que tal lei especifica o roteiro a ser produzido, para que, ao final, haja o julgamento do servidor.

Acerca do procedimento a ser adotado, mencionada Lei Municipal assim





prevê:

Art. 211-A. O processo administrativo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão;

II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório;

III - julgamento.

(...)

Art. 217. Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos.

(...)

Art. 218. As testemunhas serão intimadas a depor mediante mandado expedido pelo presidente da comissão, devendo a segunda via, com o ciente do interessado, ser anexada aos autos.

(...)

Art. 218-A. Concluída a inquirição das testemunhas, a comissão promoverá o interrogatório do acusado a respeito da imputação que lhe é feita.

Como se observa, o Processo Administrativo se desenvolverá em 3 fases, dentre elas o inquérito administrativo em que ocorre a instrução com a inquirição de testemunhas. Por sua vez, o art. 218-A da referida lei é expresso ao dispor que a inquirição de testemunhas deve preceder ao interrogatório do acusado, ou seja, o interrogatório do acusado somente poderá ocorrer após terem sido ouvidas as testemunhas indicadas pelo mesmo.

Da previsão desse art. 218-A, constata-se a primeira ilegalidade cometida no PAD em questão, na medida em que, pelo que se extrai dos documentos de fls. 124 e 146, o interrogatório da servidora acusada (em 29/01/2014) ocorreu antes de ouvidas as testemunhas, situação essa que prejudica o direito de ampla defesa da acusada, violando a previsão dos art. 215 e 217, §1º da Lei Municipal nº 046/1991, alterada pela Lei Municipal nº 217/2002 (fls. 151/157).

Fora isso, o art. 219 do referido diploma legal prevê que:

Art. 219. Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.

§1º. O indiciado será citado por mandado expedido pelo presidente da comissão para apresentar defesa escrita, no prazo de 1º (dez) dias, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição..

Conforme se observa da leitura do supratranscrito artigo, o servidor processado administrativamente tem o direito de, ao ser citado, receber documento onde conste a tipificação da infração disciplinar, a especificação dos fatos a ele imputados e as respectivas provas.

Contudo, no presente caso, pela análise do documento de fl. 124, verifica-se que, no mandado de citação da acusada, ora apelada, não há a delimitação da conduta ilegal por ela praticada, tampouco a indicação do dispositivo legal violado.

Na verdade, o Presidente da Comissão Processante determinou a citação da servidora a fim de que apresentasse defesa sobre a responsabilidade de fatos tidos como irregulares do serviço público, ou seja, a comunicação foi de forma genérica, sem especificar sobre qual irregularidade a servidora estava sendo acusada e precisava apresentar defesa.

Mais uma vez o direito de defesa da servidora foi prejudicado pela falta de informações contidas no mandado de citação.

Assim, considerando todas essas questões pontuadas acima, só resta



concluir que, de fato, o procedimento adotado pela Comissão Processante foi realizado totalmente divorciado dos princípios da legalidade e do devido processo legal, motivo pelo qual o Processo Administrativo Disciplinar, instaurado através do Decreto nº 069/2013-GP, de 27/11/2013, deve ser anulado em relação à presente autora/ora apelada.

Por fim, o Município apelante combate a parte da sentença que determinou o pagamento das gratificações questionadas em razão do PAD ter sido declarado nulo.

Sobre esse ponto, argumenta que a autora não apresentou nenhuma prova para constituição do direito alegado, pois não provou qualquer dano material sofrido, razão pela qual o juízo a quo teria incorrido em erro in judicando, pois condenou o apelante ao pagamento de danos patrimoniais sem que a autora houvesse demonstrado a culpa e a própria existência desses danos.

Entretanto, entendo que também não merece prosperar a alegação do apelante, visto que o juízo a quo apenas determinou que efetuasse o pagamento das gratificações questionadas (gratificações de nível superior e pós-graduação), posto que o PAD instaurado para esse fim foi declarado nulo.

Assim, na fase de liquidação de sentença, serão apurados os valores que porventura ainda sejam devidos à autora/ora apelada, relativos aos meses que deixou de receber a devida gratificação.

Ante o exposto, nos termos dos fundamentos supra, conheço do presente recurso, porém, nego-lhe provimento, mantendo a sentença de 1º grau em todos os seus fundamentos, alterando apenas os dispositivos legais que fundamentam a decisão, visto que o PAD foi instaurado na vigência da Lei Municipal nº 046/1991, com alterações da Lei Municipal nº 217/2002.

Em Reexame Necessário, sentença igualmente mantida.

É como voto.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3731/2015 – GP.

Belém/PA, 20 de agosto de 2018.

Desembargador ROBERTO GONÇALVES DE MOURA,  
Relator