

Apelação / Reexame Necessário n. 0314034-56.2014.8.24.0038, de Joinville
Relator: Desembargador Luiz Fernando Boller

APELAÇÃO E REMESSA OBRIGATÓRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, SEM APURAÇÃO PRELIMINAR. NULIDADE. OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO.
SEGURANÇA CONCEDIDA.

INSURGÊNCIA DO MUNICÍPIO.

ALEGAÇÃO DE QUE A GRAVIDADE DOS FATOS PRESCINDE A NECESSIDADE DE SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA. TESE INSUBSTANTE.

INDÍCIOS BASEADOS EM DUAS CARTAS. A PRIMEIRA, ANÔNIMA, E A SEGUNDA, COM IDENTIFICAÇÃO INSUFICIENTE. DISPENSA DE SINDICÂNCIA CONDICIONADA À PRESENÇA DE PROVA INEQUÍVOCA ACERCA DA AUTORIA E MATERIALIDADE. AUSÊNCIA.

"A sindicância, em regra, é fase preliminar à instauração do processo administrativo, que tem por intuito a averiguação da existência de determinado fato, bem como na identificação dos supostos autores, cuja conclusão implicará recomendação de instauração de processo administrativo disciplinar, havendo, neste caso, a dispensa da observância do contraditório e da ampla defesa. Contudo, em homenagem ao art. 5º, inc. LV, da CF, caso haja a utilização do referido instituto como instrumento de punição de pequenas faltas dos servidores, cuja consequência implicará em aplicação de sanção ao servidor, deverá obrigatoriamente se observar os primados do contraditório e da ampla defesa, sob pena de nulidade". Apelação Cível nº 0000337-03.2012.8.24.0041, de Mafra, Rel. Des. Francisco Oliveira Neto, j. em 11/04/2017).

RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

SENTENÇA CONFIRMADA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Reexame

Apelação / Reexame Necessário n. 0314034-56.2014.8.24.0038

Necessário n. 0314034-56.2014.8.24.0038, da 2^a Vara da Fazenda Pública da comarca de Joinville, em que é Apelante o Município de Joinville e Apelada [REDACTED].

A Primeira Câmara de Direito Público decidiu, à unanimidade, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, confirmando a sentença em sede de Reexame Necessário. Custas legais.

O julgamento, realizado nesta data, foi presidido pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Jorge Luiz de Borba, e dele participaram os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Pedro Manoel Abreu e Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. Funcionou como representante do Ministério Público o Procurador de Justiça Carlos Alberto de Carvalho Rosa.

Florianópolis, 27 de fevereiro de 2018.

Desembargador LUIZ FERNANDO BOLLER
Relator
Documento assinado digitalmente

RELATÓRIO

Cuida-se de apelação interposta pelo Município de Joinville, e também de Reexame Necessário, contra sentença prolatada pelo juízo da 2^a Vara da Fazenda Pública da comarca de Joinville, que nos autos do Mandado de Segurança n. 0314034-56.2014.8.24.0038, impetrado por [REDACTED] contra ato tido como abusivo e ilegal praticado pelo Prefeito Municipal de Joinville, concedeu a ordem, determinando a anulação do PAD-Processo Administrativo Disciplinar nº 051/14, e condenando a autoridade imetrada ao pagamento das custas processuais (fls. 238/241).

Malcontente, a comuna aduz ser possível a instauração de Processo Administrativo Disciplinar - sem a sindicância preliminar -, já que "recebeu duas denúncias em face da apelada, cuja análise de seu conteúdo mostra serem graves os fatos imputados" (fl. 258).

Apelação / Reexame Necessário n. 0314034-56.2014.8.24.0038

Enfatizando haver previsão para a medida na legislação municipal, brada pelo conhecimento e provimento do apelo (fls. 256/258).

Na sequência, sobrevieram as contrarrazões, onde [REDACTED]

[REDACTED] refuta uma a uma as teses manejadas, clamando pela manutenção do veredito, e desprovimento da insurgência (fls. 262/264).

Em Parecer do Procurador de Justiça [REDACTED]

[REDACTED], o Ministério Público informou "que encaminhará ofício à Promotoria de Justiça competente a fim de apurar os fatos narrados na Denúncia de fl. 41" (fl. 272), opinando pelo recebimento da apelação no efeito devolutivo, deixando de se pronunciar a respeito do mérito (fls. 271/273).

Ascendendo a esta Corte, foram os autos por sorteio distribuídos, vindo-me conclusos (fl. 274).

É, no essencial, o relatório.

VOTO

O art. 1.010, § 3º, do NCPC, estabelece a remessa do recurso ao Tribunal independente do juízo de admissibilidade, desde que cumpridas as formalidades previstas nos §§ 1º e 2º da mesma norma legal.

Assim, por vislumbrar a tempestividade e dispensa do recolhimento do preparo, nos termos do art. 1.012 e art. 1.013 da Lei nº 13.105/15, recebo o apelo em ambos os efeitos, e dele conheço porque atende aos demais pressupostos de admissibilidade.

Não obstante a insurgência interposta, o presente Mandado de Segurança também alçou a esta Corte por força da disposição contida no art. 14, § 1º, da Lei nº 12.016/09, segundo o qual "*concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição*".

Pois bem.

[REDACTED] impetrou o presente *mandamus*,

Apelação / Reexame Necessário n. 0314034-56.2014.8.24.0038

aduzindo ser ilegal a abertura do PAD-Processo Administrativo Disciplinar nº 051/14, sem a sindicância preliminar, frente a existência de denúncias anônimas a respeito da sua conduta profissional.

O pedido foi indeferido em sede liminar (fls. 118/119), acolhido após análise do [Agravio de Instrumento nº 0148441-89.2014.8.24.0000](#) - que suspendeu o prosseguimento do ato - (fls. 130/134), e posteriormente, deferido pelo togado singular, que concedeu a segurança vindicada e determinou a anulação do aludido Processo Administrativo Disciplinar (fls. 238/241).

Em que pese os argumentos trazidos pela municipalidade, constato que a sentença analisou o pleito adequadamente, não havendo que falar-se em sua transmutação, face a inconsistência dos argumentos apresentados.

Para melhor compreensão do ocorrido, sublinho a cronologia dos fatos:

27/03/2014 - A Prefeitura Municipal de Joinville recebe Carta Anônima, imputando uma série de condutas à funcionária [REDACTED], entre elas, o desvio de recursos da Biblioteca para uso próprio (fls. 41/43);

14/07/2014 - Ocorrência de discussão entre a coordenadora [REDACTED] e a funcionária subordinada [REDACTED], sendo esta transferida um dia após o desentendimento (fl. 38);

25/07/2014 - [REDACTED] envia carta à Prefeitura Municipal, relatando ter sido acusada de escrever a denúncia apócrifa, atribuindo novos fatos supostamente delituosos à autora (calúnia, assédio moral e manifestação de desapreço) (fls. 38/40);

11/08/2014 - A Secretaria Municipal de Joinville decidiu instaurar o Processo Administrativo Disciplinar nº 51/14, através da Portaria nº 249/14, anexando duas denúncias (fl. 153);

21/08/2014 - [REDACTED] recebe Mandado de Citação, comunicando a instauração do PAD contra si, baseado nas duas cartas (fls. 16/17).

Ao analisar a motivação da abertura do PAD-Processo Administrativo Disciplinar nº 051/14, o magistrado sentenciante fundamentou sua decisão nos seguintes termos:

[...] Isso porque, a bala propulsora que dá força a esse processo administrativo disciplinar é tão somente uma frágil denúncia anônima (fls. 41/43), e outra carta, sem autenticidade (LCM nº 266/08, art. 184, *caput*) que transparece

Apelação / Reexame Necessário n. 0314034-56.2014.8.24.0038

um descontentamento profissional com a impetrante (fls. 38/40). Ou seja, ao contrário do alegado pela Administração, não há quaisquer provas indiciárias das infrações cometidas que autorizassem a atropelada instauração, de pronto, do Processo Administrativo Disciplinar (CPC, art. 373, inc. II) (STJ - Mandado de Segurança nº 10.160/DF, Terceira Seção, por maioria dos presentes, rel. Ministro Paulo Gallotti, julgado em 23.08.2006).

A decisão discricionária tomada pela autoridade impetrada (LCM nº 266/08, art. 183, *caput*) foi provavelmente decidida no afã de querer resolver o problema dentro do sistema público, mas sem os substratos probatórios elementares, a pólvora que engatilha a pretensão punitiva está contaminada, jorrando efeitos de nulidade, ou noutras palavras, causando a morte prematura do processo administrativo (fl. 240).

Tal entendimento está em consonância com o disposto no art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal de 1988, que determina:

Aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

E a instauração do PAD-Processo Administrativo Disciplinar nº 051/14 foi baseada em duas denúncias: a primeira, anônima (fls. 41/43) e a segunda, insuficientemente identificada (fls. 38/40), dando conta de supostas condutas praticadas pela servidora [REDACTED], como calúnia, assédio moral e manifestação de desprezo.

Nesse ínterim, a Lei Complementar nº 266/08 determina que:

[...] Art. 183 - A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover ou propor a sua apuração através de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar.

§ 1º - A apuração dos fatos pode limitar-se à Sindicância, à instauração imediata de Processo Administrativo Disciplinar ou à realização de Sindicância seguida de Processo Administrativo Disciplinar.

Art. 184 - As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade (grifei).

Em esse contexto, para averiguação direta - sem a instauração de sindicância investigatória ou administrativa -, é necessário que a denúncia traga indícios precisos da suposta irregularidade, o que não ocorreu no caso em tela.

Inobstante, o art. 18 do Decreto nº 17.493/11 - que instituiu o Manual de Procedimento Administrativo Disciplinar, regulamentando a instauração e

Apelação / Reexame Necessário n. 0314034-56.2014.8.24.0038

processamento das sindicâncias e processos administrativos disciplinares no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Joinville -, dispõe que:

A Sindicância não é pré-requisito de Processo Administrativo Disciplinar, podendo a autoridade, dependendo da gravidade da infração, decidir pela sua imediata instauração, desde que presentes elementos mínimos de autoria e materialidade.

Como visto, a possibilidade de apuração imediata é condicionada à presença de elementos concretos que confirmem tanto a *autoria* quanto a *materialidade*, o que nitidamente não se aplica ao caso em liça, de modo que a manutenção da sentença, em sua integralidade, é medida que se impõe.

Nessa linha:

AGRADO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR INDEFERIDA NA ORIGEM. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR LASTRADO EM DENÚNCIA ANÔNIMA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE SINDICÂNCIA. VEDAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 266/08. POSSÍVEL VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS QUE RECOMENDAM A SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO DISCIPLINAR. DECISÃO REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO (Agravo de Instrumento nº 2014.059985-4, de Joinville, Rel. Des. Paulo Ricardo Bruschi, j. em 23/06/2015 - grifei).

Na mesma toada:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVAS. IMPOSIÇÃO DE PENA DE SUSPENSÃO DO SERVIÇO E DESCONTO SALARIAL. EVENTUAL IRREGULARIDADE OU FALTA COMETIDA NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO QUE DEVE SER APURADA MEDIANTE SINDICÂNCIA OU PROCESSO ADMINISTRATIVO. NÃO OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. DESRESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADA. CONCESSÃO DA ORDEM. MANUTENÇÃO DA DECISÃO SUBMETIDA AO REEXAME NECESSÁRIO (Reexame Necessário nº 0300112-53.2015.8.24.0218, de Catanduvas, Rel. Des. Jorge Luiz de Borba, j. em 05/09/2017).

Dessarte, conheço do recurso. Contudo, nego-lhe provimento.

Em sede de Reexame Necessário, confirmo a sentença.

É como penso. É como voto.