



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2023.0000765128

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1037525-10.2018.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante ----, é apelado ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO FEITOSA (Presidente sem voto), ANA LIARTE E MAURÍCIO FIORITO.

São Paulo, 4 de setembro de 2023.

PAULO BARCELLOS GATTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4ª CÂMARA

APELAÇÃO CÍVEL N° 1037525-10.2018.8.26.0053

APELANTE: -----

APELADA: FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERESSADO: ESTADO DE SÃO PAULO

ORIGEM: 12ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL

VOTO N° 23.679

APELAÇÃO AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ATESTADOS MÉDICOS FALSOS _ ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO - Os agentes da Administração Pública, no exercício de suas atribuições, devem guardar em seus atos a mais lúdima probidade, a fim de preservar o interesse último dos atos praticados, qual seja, o bem comum _ Ação civil de improbidade administrativa ajuizada em face de agente público, sob o fundamento de que durante o exercício de suas funções, fez uso reiterado de documentos médicos adulterados Circunstância que evidencia a má-fé do servidor público Enriquecimento ilícito e Prejuízo ao Erário configurados Processõ Disciplinar Administrativo que impõs penalidade de demissão a bem do serviço público _ Princípio da independência das esferas _ Ato de improbidade administrativa configurado, nos termos dos arts. 9º e 10, caput, da Lei nº 8.429/92 - Sentença de procedência mantida. Recurso do réu desprovido.

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação interposto por -----, nos autos da "ação de improbidade administrativa com pedido liminar de indisponibilidade de bens" promovida em seu desfavor pela **FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, julgado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

procedente o pedido pelo Juízo "a quo", sob o fundamento de que teria restado incontroversa a apresentação de atestados médicos falsificados, por quatro vezes, durante o período laborativo, de modo a ensejar **(i)** o ressarcimento integral do erário do valor acrescido ilicitamente em seu patrimônio (R\$ 397,76 - trezentos e noventa e sete reais e setenta e seis centavos), corrigido monetariamente e acrescido de juros de mora desde a data do pagamento indevido; **(ii)** a suspensão dos direitos políticos pelo período de quatro anos; e **(iii)** o pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial. Sucumbente, foi condenado a arcar com custas e despesas processuais, bem como honorários advocatícios fixados em R\$3.000,00 (três mil reais), nos termos do art. 85, §8º, do CPC/15, consoante r. sentença de fls. 471/476, cujo relatório ora se adota.

Em suas razões (fls. 491/504), o réu alegou, preliminarmente, inépcia da inicial, uma vez que constariam irregularidades nos documentos juntados pela FESP, bem como inversão do ônus probatório, dado que não conseguiria refutar os argumentos do órgão estadual, pois seus arquivos médicos estariam em poder de terceiros. No mérito, defendeu que, à época dos fatos, o Departamento de Recursos Humanos não teria apontado anormalidades nos comprovantes e que a falsificação grosseira não poderia ser imputada ao demandado, pois não teria restado provado que foram essas as declarações juntadas ao seu registro na Secretaria da Administração Penitenciária. Ainda, sustentou que o processo administrativo estaria eivado de nulidades, pois ofenderiam os princípios de ampla defesa, contraditório e proporcionalidade. Por fim, requereu o provimento do recurso, julgando-se integralmente



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

improcedente a pretensão inicial.

Recurso regularmente processado, livre de preparo, diante do pedido de gratuidade judiciária formulado pelo demandado, desafiando contrarrazões do Ministério Público às fls. 531/539.

Parecer do ilustre Procurador de Justiça às fls. 542/545 pelo desprovimento do apelo interposto pelo recorrente.

Este é, em síntese, o relatório.

VOTO

Colhe-se dos autos que a **FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO** ajuizou "ação de improbidade administrativa com pedido liminar de indisponibilidade de bens" contra -----, aduzindo que o exservidor público estadual teria praticado condutas irregulares no exercício de suas funções, conforme apurado por intermédio do Processo Administrativo Disciplinar SAP/GS nº 1636/2013, que concluiu "*pela prova dos autos, que o recorrente fez uso de atestados médicos falsos, por várias vezes, visando suprimir suas ausências conforme apontado na exordial, com o que incidiu em ato definido como crime, ensejador da mais alta reprovabilidade*", o que teria ocasionado enriquecimento sem causa, bem como prejuízo ao erário.

Nesse diapasão, consta que, a Secretaria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da Administração Penitenciária teria realizado diversas diligências junto dos órgãos médicos para investigar a veracidade dos documentos, conforme a seguinte narrativa:

A Secretaria da Administração Penitenciária constatou que o requerido utilizou atestados médicos falsos por 4 (quatro) vezes para justificar sua ausência, relativos aos dias 23/03/2009, 26/04/2009, 19/07/2009 e 03/10/2009, supostamente firmados pelos médicos -----.

As falsificações foram apuradas durante a apuração preliminar, na qual a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) realizou uma consulta ao Conselho Regional de Medicina de São Paulo e verificou que os números de inscrição dos médicos que teriam assinado os atestados médicos não correspondiam ao número mencionados nos atestados fornecidos pelo então servidor requerido.

Inclusive o Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE) foi formalmente consultado sobre a autenticidade dos Atestados Médicos nº 789.178, de 23/03/2009; nº 789.179, de 26/04/2009; nº 813.270, de 19/07/2013; e nº 789.182, de 03/10/2009, os quais não foram reconhecidos por esse órgão de saúde.

Não bastassem essas evidências, o Serviço de Ortopedia e Traumatologia do Hospital do Servidor Público Estadual afirmou que o profissional médico, ----- nunca pertenceu àquele corpo clínico.

Quando ao atestado supostamente expedido pelo -----, o Hospital do Servidor Público Estadual, embora afirme que ter composto seu quadro de profissionais, esclareceu não haver registro em prontuário de atendimento médico datado de 03/10/2009, de modo que a autenticidade do documento não foi confirmada.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ato contínuo, segundo afirma a Administração Estadual, "(...) a SAP também noticiou a falsificação à Polícia Civil, registrando Boletim de Ocorrência, anexo à presente ação (fls.24/26 do processo disciplinar). Anota-se que o requerido respondeu a criminal (autos nº 0103626-02.2011.8.26.0050) em razão da falsificação ideológica", e, também, "após a Apuração Preliminar constatando as falsificações de atestados médicos, foi instaurado Processo Administrativo Disciplinar SAP/GS nº 1636/2013, na qual o ex-servidor, após o devido processo administrativo, foi apenado com demissão a bem do serviço público, com fundamento no artigo 241, incisos XIII e XIV da Lei Estadual nº 10.261/68, com as alterações da Lei Complementar nº 942/03 c/c os artigos 256, inciso II e 257, inciso II, ambos do aludido Diploma Legal, decisão publicada no DOE em 19/07/2017, mantida pelo Governador do Estado em decisão publicada no DOE do dia 19/04/2018." (fls. 03/06).

Diante desses fatos, o órgão estadual requereu a condenação do réu pela prática dos atos de improbidade administrativa narrados na inicial, com fundamento no art. 12, incisos I e III, da LF nº 8.249/92 (fls. 01/11).

Pois bem.

Ab initio, no que concerne ao pedido de gratuidade judiciária formulado pelo demandado, cumpre salientar que a Lei Federal nº 1.060, de 5 fevereiro de 1950, estabeleceu, originalmente, normas para a concessão da assistência judiciária aos necessitados.

O caput, do art. 4º, do referido diploma,

6



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

disponha que: “a parte gozará dos benefícios da assistência judiciária, simples afirmação, na própria petição inicial, de que não está em condições de pagar custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família”. Tem-se, pois, como único requisito até então exigido para concessão do benefício a singela declaração de vulnerabilidade econômico-financeira da parte, sendo conferido a esta o caráter de **presunção legal relativa (iuris tantum)**, conforme o §1º, da mesma norma da legislação extravagante.

Nessa linha, impende ressaltar que, com a vigência plena do novo **Código de Processo Civil** (LF nº 13.105/2015), embora tenha sido revogada a disposição do aludido art. 4º da legislação extravagante (art. 1.072, inciso III, do CPC/2015), permaneceu a possibilidade de a presunção relativa ser **refutada** pela parte contrária ou pelo próprio Juízo, conforme o disposto no art. 100, e §2º, do art. 99, ambos do CPC/2015, desde que comprovada a inexistência ou o desaparecimento dos requisitos essenciais à sua concessão.

Art. 99. O pedido de gratuidade da justiça pode ser formulado na petição inicial, na contestação, na petição para ingresso de terceiro no processo ou em recurso.

(...)

§2º O juiz somente poderá indeferir o pedido se houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos pressupostos legais para a concessão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de gratuidade, devendo, antes de indeferir o pedido, determinar à parte a comprovação do preenchimento dos referidos pressupostos.

§3º Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural.

(...)

Art. 100. Deferido o pedido, a parte contrária poderá oferecer impugnação na contestação, na réplica, nas contrarrazões de recurso ou, nos casos de pedido superveniente ou formulado por terceiro, por meio de petição simples, a ser apresentada no prazo de 15 (quinze) dias, nos autos do próprio processo, sem suspensão de seu curso.

Assim, em princípio, pela simples leitura dos termos das legislações de regência, bastaria ao postulante, **pessoa natural**, a juntada da *declaração de pobreza* para que o benefício fosse-lhe concedido (art. 99, §3º, do CPC/2015).

Contudo, ao juiz cabe examinar o caso concreto e não a lei em tese, sendo-lhe facultado, conforme já antecipado, o controle acerca da verossimilhança da declaração, de forma a resguardar o intuito da assistência judiciária e impedir o seu desvirtuamento. Afinal, o instituto tem por escopo garantir o ingresso em Juízo de quem não poderia fazê-lo por razões financeiras, mas não de desonerar aqueles que podem, embora não queiram, fazê-lo.

Destarte, a própria Constituição Federal,



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

em seu artigo 5º, LXXIV prevê que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que **comprovarem** insuficiência de recursos” (grifo nosso).

E, com base nessas premissas, repise-se, o beneplácito da gratuidade judiciária deve ser concedido.

Isso porque, os documentos colacionados aos autos - cópias dos últimos demonstrativos de pagamento (fls. 251/263) - corroboram a vulnerabilidade econômicofinanceira declarada.

Note-se que o requerido, qualificado como ex-servidor público estadual, ocupante do cargo de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária percebia, respectivamente, rendimentos líquidos da monta de R\$1.196,36.

Tais particularidades do caso *sub judice* evidenciam, ao menos frente aos elementos probatórios até então colacionados, os requisitos necessários para os fins do art. 5º, LXXIV, da CF/88 cc. art. 1º, da Lei nº 1.060/50 e art. 98 e ss., do CPC/2015.

Não se pode olvidar que a jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça “afasta a utilização de critérios exclusivamente objetivos para a concessão do benefício da Assistência Judiciária Gratuita, devendo ser efetuada avaliação concreta da possibilidade econômica de a parte postulante arcar com os ônus processuais.” (Resp nº 1.846.262/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, j. 05.12.2019).

Ademais, incumbe à parte contrária, se for o caso, desincumbir-se do ônus de provar que o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

beneficiário do pedido da assistência judiciária tem condições de suportar as despesas do processo (art. 100, do CPC/2015), sendo certo que a mera contratação de advogado particular para o patrocínio da causa não ilide a hipossuficiência econômica demonstrada a partir dos demais elementos de informação dos autos (art. 99, §4º, do CPC/2015).

Art. 99. (...)

§4º A assistência do requerente por advogado particular não impede a concessão de gratuidade da justiça.

Ou seja, de rigor a concessão dos benefícios da gratuidade judiciária ao apelante.

Ademais, não merece prosperar a preliminar aduzida de cerceamento de defesa, diante do julgamento antecipado da lide.

Como cediço, ao Juiz, enquanto destinatário precípua da prova, compete deferir somente as provas úteis ao deslinde da controvérsia (art. 370, do CPC/2015), no sentido de formar o seu **convencimento juridicamente motivado** (art. 371, do CPC/2015). E, encontrando-se a causa “madura” para julgamento, surgelhe o dever, e não mera faculdade, de proceder à imediata resolução da lide, em cumprimento ao princípio da efetividade da prestação jurisdicional e à garantia constitucional à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF/88).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

10

No caso em apreço, as perícias pretendidas pelo recorrente (fls. 344/345) mostraram-se dispensáveis, uma vez que os documentos (provas pré-constituídas) coligidos juntamente à exordial serviram de elementos probatórios suficientes para comprovação dos fatos arguidos pela parte autora.

Destarte, o julgamento do mérito do processo no estado em que se encontrava não representou, em qualquer medida, ofensa à garantia constitucional à ampla defesa de quaisquer das partes litigantes (art. 5º, LV, da CF/88).

Por fim, no tocante à inépcia da inicial arguida pelo réu, esta se confunde com o objeto principal do apelo, e com ele será examinada.

Superadas as questões prejudiciais, passa-se à análise do *meritum causae*.

A Constituição Federal, ao abrir o capítulo destinado à Administração Pública, predispõe em seu art. 37, *caput*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Ao discorrer sobre o tema MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO ensina que:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

11

“(…), a inserção do princípio da moralidade na Constituição é coerente com a evolução do princípio da legalidade (...), evolução essa que levou à instituição do Estado Democrático de Direito, consagrado no preâmbulo da Constituição e em seu artigo 1º. Isso significou repulsa ao positivismo jurídico e a ampliação do princípio da legalidade, que passou a abranger valores outros, como os da razoabilidade, boa-fé, moralidade, economicidade e tantos outros consagrados na doutrina, na jurisprudência e mesmo em regras expressas na Constituição e em normas infraconstitucionais. O objetivo foi o de reconquistar o conteúdo axiológico do direito, perdido em grande parte com o positivismo jurídico”¹.

Para o ilustre JOSÉ AFONSO DA SILVA, o princípio da moralidade administrativa, norteador dos demais princípios administrativos, já que impõe uma determinada linha de conduta a ser seguida pela Administração como um todo, com fins a alcançar o **interesse público**, ainda faz exsurgir um outro dever aos gestores da *res publica*: o dever de **probidade**.

“A *moralidade* é definida como um dos princípios da Administração Pública (art. 37). (...) A ideia subjacente ao princípio é a de que a moralidade administrativa não é *moralidade comum*, mas *moralidade jurídica*. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. (...) A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer

¹ DI PIETRO, Maria Sylvania, *Direito Administrativo*, 22ª Ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 804.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

12
alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa. A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada"².

Ressalve-se, assim, que nem todo ato de imoralidade enseja a improbidade (disposta no art. 37, §4º, da CF/88). Para que esta se verifique, necessária se faz a figura do dolo, ou ao menos de culpa inescusável, enquanto elemento subjetivo norteador da conduta do agente em detrimento do Erário ou dos princípios norteadores da Administração Pública. Sem **imoralidade qualificada** pelo enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, prática de ato atentatório aos princípios da Administração Pública, **não** há que se falar em improbidade administrativa de repercussão na esfera civil e criminal, mas tão somente em ilícito administrativo, sujeito exclusivamente às regras deste microssistema.

Art. 37. (...)

² AFONSO DA SILVA, José, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 33ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 668-669.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos,

13

a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em sequência, insta observar que a Carta Magna atribuiu à legislação ordinária a regulamentação dos atos ímprobos sendo que, em cumprimento a este comando constitucional, em 02.06.1992, editou-se a Lei nº 8.429/92, a qual assim elencou os atos considerados de *improbidade administrativa*.

Seção I

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

Seção II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

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: (...)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

14

Seção III

**Dos Atos de Improbidade Administrativa que
Atentam Contra os Princípios da Administração
Pública**

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)

Nessa linha de raciocínio, sob a controvérsia trazida a este Tribunal *ad quem*, cumpre salientar que, no âmbito do Estatuto dos Servidores Estaduais de São Paulo, que instituiu o regulamento disciplinar de seus agentes públicos, previu, dentre as sanções, a pena de demissão a bem do serviço público:

Artigo 251 - São penas disciplinares:

- I - repreensão;
- II - suspensão;
- III - multa;
- IV - demissão;
- V - demissão a bem do serviço público; e
- VI - cassação de aposentadoria ou disponibilidade

Mais especificamente acerca da demissão a bem do serviço público, o diploma legal estabeleceu:

Artigo 256 - Será aplicada a pena de demissão nos casos de:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

15

(...)

II - procedimento irregular, de natureza grave;

Artigo 257 - Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço público ao funcionário que:

(...)

II - praticar crime contra a boa ordem da administração pública, a fé pública e a Fazenda Estadual, ou previsto nas leis relativas à segurança e à defesa nacional.

Sobre o tema, assevera o ilustre

doutrinador MATHEUS CARVALHO:

"O servidor, na execução das suas atividades, tem, ainda, o dever de levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração, zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público, guardar sigilo sobre assunto de repartição, manter conduta compatível com a moralidade administrativa, ser assíduo, e pontual ao serviço, tratar com urbanidade as pessoas e representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder, sempre que tiver conhecimento da situação neste sentido.

Toda atuação do agente público é, portanto, orientada para uma boa execução da atividade estatal e, neste íterim, a lei define algumas condutas proibidas que, caso sejam praticadas, configuram infrações disciplinares.

É importante que se saiba que cada uma das infrações definidas na lei será punida com uma penalidade disciplinar específica, não havendo

16



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

margem de escolha à autoridade pública no que tange à espécie punitiva a ser utilizada. Assim, será analisada cada uma das infrações disciplinares, divididas com base nas sanções a serem aplicadas, em caso de prática da conduta pelo agente público faltoso.

(...)

São puníveis com demissão as seguintes infrações disciplinares:

(...)

Crime contra a administração pública, independentemente da punição do agente na esfera penal, sendo que nestas situações, o servidor público é demitido e não poderá mais retornar ao serviço público;"³.

Fixadas essas premissas, no caso em testilha, **é incontroverso** nos presentes autos que o ora demandado, na qualidade de *Agente de Escolta e Vigilância*, durante exercício de suas funções entre mar/2009 e nov/2009 (fls. 12/30), teria utilizado 04 (quatro) atestados médicos falsificados com o fito de ser afastado de seu cargo público sem ocasionar prejuízos à sua remuneração.

Nesse passo, de fato, os atos imputados ao requerido ----- podem, em tese, ser capitulados como aqueles que importam enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ofensa aos princípios da Administração Pública (arts. 9º e 10, caput, da LF nº 8.429/92).

É, aliás, o que se depreende do exame da documentação acostada aos autos, notadamente as

³ CARVALHO, Matheus, *Manual de Direito Administrativo*, São Paulo: Editora JusPodivm, 11ª Ed., rev., atual. e ampl., 2023, pp. 1132-1133.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

diligências realizadas pelo Departamento de Recursos Humanos que atestou, em 07.05.2023, "ao compulsar os assentamentos funcionais do servidor -----, RG. 28.730.876-5, Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária de Nível III, do SQC-III-QSAP, em razão da instrução da Apuração Preliminar nº 28/2011, que tramita nesta Unidade Prisional, deparei-me com os atestados médicos a seguir descritos: Atestado Médico nº 789178, exarado pelo -----, em 23.03.2009, com timbre do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual; Atestado Médico nº 789179, exarado pelo -----, em 26.04.2009, com timbre do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual; Atestado Médico nº 813270, exarado pelo -----, em 19.07.2009, com timbre do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual; e Atestado Médico nº 789182, exarado pelo -----, CRM nº 135996, em 03.10.2009, com timbre do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual. Ocorre que em consulta ao Conselho Regional de Medicina de São Paulo, os números de inscrição de tais profissionais de saúde junto ao órgão representativo de classe não correspondem aos mencionados nos atestados fornecidos pelo servidor em tela, durante o ano de 2009. Mister ressaltar que os mesmos profissionais acima elencados supostamente concederam afastamentos médicos do servidor ----- nos anos de 2009 e 2010, contudo, a autenticidade desses expedientes não foram confirmadas pelos órgãos responsáveis pela emissão, quais seja, o Hospital do Servidor Público Estadual e o Hospital Nossa Senhora de Lourdes. Tal constatação ensejou a instauração do Procedimento Apuratório Preliminar nº 28/2011, bem como da Persecução

18

Penal Administrativa nº 439/2011, presidida pela Autoridade Policial do 25º DP Parelheiros.", o que deu



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ensejo à instauração do processo administrativo disciplinar.

Em sede de defesa, o recorrente declarou: *"sou AEVP há 11 anos, já respondi a outros processos disciplinares anteriormente, não reconheço os documentos de fls. 14, 15, 17,19, atestando, contudo, a veracidade dos documentos subscritos por mim às fls. 16 e 18; juntamente com estes dois últimos foram juntados atestados médicos verdadeiros diversos daqueles que constam dos autos; desconheço o nome dos médicos que emitiam os atestados, não me lembrando agora o nome dos hospitais nos quais eles trabalhavam; os atestados médicos que juntei à época eram os originais, não tendo nenhuma cópia dos mesmos; ratifico meus dizeres de fls. 27/28; acredito que tudo isso que esteja acontecendo comigo seja decorrência de fatos pretéritos ocorridos desde quando sofri acidente de trabalho em 06.10.2009, tendo havido lentidão e até mesmo negligência durante todo o expediente administrativo tendente a obtenção do meu afastamento de trabalho; inclusive houve intervenção do meu patrono junto à Secretaria para esclarecimentos sobre o fato, o qual segundo minha visão teria desencadeado os fatos imputados a mim nesse feito; além do elogio constante de fl. 46 tenho outros 2 elogios a mim já concedidos anteriormente, nunca necessitei utilizar deste tipo de subterfúgio para regularizar qualquer tipo de falta ao serviço."* (fls. 98/99).

Em seguida, em oitiva da Dra. Sheila Chris Fruhauf, titular do CRM utilizado nos atestados médicos,

19
 foi explicado que *"é médica desde o final de 2008, possuindo especialização com médica do trabalho, nunca*



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

exerceu funções profissionais junto ao IAMSPE e nem em qualquer Secretaria de Estado, não possuindo também qualquer vinculação com o SUS, de maneira que não poderia fazer como não efetuou qualquer tipo de consulta com relação aos presentes autos, sua assinatura nada tem a ver com a apresentada, não conhece a pessoa do averiguado e seu carimbo também difere totalmente do carimbo apresentado, encontrando-se surpresa com a utilização de seu número de CRM indevidamente.” (fl. 141).

Logo após, considerando a gravidade das infrações praticadas pelo servidor público, foi imposta a pena de demissão a bem do serviço público nos seguintes termos: *“desta forma, ante o contido nos autos, destacando-se o Relatório Final nº 0608/2017, elaborado pelo d. Procurado do Estado da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, acolhido pelo d. Procurador de Estado respondendo pelo expediente do referido Órgão Administrativo Disciplinar, entende esta Assistência Técnica da Chefia de Gabinete que poderá ser aceita a proposta de aplicar ao indiciado -----, a pena de **demissão a bem do serviço público**, submetendose, assim, os autos à autoridade competente para decisão final.”* (fls. 209/210), a qual foi mantida em sede recursal, motivando a propositura da ação de improbidade administrativa.

Desse modo, cumpre perquirir, pois, se a conduta do requerido é suficiente para configurar ato de improbidade administrativa que importe em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ofensa aos princípios da

Administração Pública (art. 37, caput, CF/88 e 9º, 10, 11, da Lei nº 8.429/92).

20



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

E a resposta é afirmativa.

Consoante se infere, o réu juntou aos seus registros pessoais, atestados médicos falsificados, o que denota a prática de conduta criminosa contra a Administração Pública.

Com efeito, considerando o processo administrativo disciplinar instaurado em desfavor do demandado, o magistrado singular bem pontuou que "ele não se insurge contra a alegação de que teria faltado nos dias em que os atestados falsos teriam sido utilizados, isto é, 23/03/2009, 26/04/2009, 19/07/2009 e 03/10/2009. Ele apenas afirma que sofreu acidente de trabalho no dia 12/08/2011 e que, por tal razão, permaneceu afastado de suas atividades laborais por quase um ano. No entanto, tais afastamentos nada tem a ver com as faltas apuradas na presente demanda, razão pela qual, aliás, de nada serviria a demonstração, por meio de exame pericial, de que as limitações físicas sofridas pelo réu em razão do acidente de trabalho persistem até hoje. Os documentos acostados a fls. 22/27 demonstram que os atestados falsos foram apresentados pelo réu, haja vista as assinaturas por ele apostas nas declarações a fls. 24 e 26, que inclusive não foram impugnadas na presente demanda e que coincidem com as assinaturas lançadas pelo réu em outros documentos que, incontestavelmente, foram por ele assinados, como os acostados, a título de exemplo, a fls. 348 e 349. O requerido sustenta, ainda, que os atestados validamente apresentados relativamente às datas em que estaria incapacitado para o trabalho por razões médicas teriam sido substituídos, por terceiro de má-fé, por documentos falsos (fls. 333). Ocorre que não fez menção à doença que o teria acometido, tampouco

21
apresentou os documentos médicos que fossem aptos a justificar as faltas nos dias 23/03/2009, 26/04/2009, 19/07/2009 e 03/10/2009 (como guias de convênio, pedidos de exame ou



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

prescrições médicas), ou requereu qualquer prova neste sentido. Portanto, não se desincumbiu de seu ônus de provar a existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito narrada na inicial.” (fls. 473/474).

Ato contínuo, cumpre verificar a existência [ou não] de **dolo** na conduta do réu, o que se exige para a caracterização da prática de ato de improbidade administrativa previsto nos arts. 9º e 10, *caput*, da Lei nº 8429/1992.

Embora seja certo que, a princípio, nem toda conduta irregular praticada por agente público configura, *per si*, ato de improbidade administrativa, no caso em testilha, consta autos que **o recorrente, sem comprovar a substituição dos comprovantes médicos por terceiro de má-fé, empregou documentos falsificados com o objetivo de se escusar de suas atividades funcionais, sem prejuízos à sua remuneração, o que configura enriquecimento ilícito (falta de contraprestação de serviço pela remuneração estatal) e prejuízo ao erário (ausência de servidor público, sem motivação idônea, no posto de trabalho).**

Desse modo, **não há dúvidas acerca do caráter doloso da conduta do requerido,** que apresentou à Secretaria de Administração Penitenciária atestados médicos falsos -, **restando configurado, pois, o dolo exigido para a caracterização do ato de improbidade administrativa** descritos nos arts. 9º e 10, *caput*, da Lei nº 8429/1992.

22

É de se ressaltar que eventual ausência de responsabilidade na esfera administrativa em **nada prejudica a apuração da responsabilidade por improbidade**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

administrativa na esfera judicial, mesmo porque a própria Lei n° 10.261/1968 estabelece, em seu art. 250, a possibilidade de o servidor responder civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições, traduzindo o **princípio da independência das esferas**:

Artigo 250 - A responsabilidade administrativa não exime o funcionário da responsabilidade civil ou criminal que no caso couber, nem o pagamento da indenização a que ficar obrigado, na forma dos arts. 247 e 248, o exame da pena disciplinar em que incorrer.

§1° - A responsabilidade administrativa é independente da civil e da criminal. (NR)

§2° - Será reintegrado ao serviço público, no cargo que ocupava e com todos os direitos e vantagens devidas, o servidor absolvido pela Justiça, mediante simples comprovação do trânsito em julgado de decisão que negue a existência de sua autoria ou do fato que deu origem à sua demissão. (NR).

§3° - O processo administrativo só poderá ser sobrestado para aguardar decisão judicial por despacho motivado da autoridade competente para aplicar a pena. (NR).

Lembre-se, a propósito, que o procedimento administrativo disciplinar destina-se, sobretudo, a apurar eventual descumprimento dos deveres do servidor ou prática de determinadas faltas funcionais, **tendo por base as normas estatutárias aplicáveis ao agente público**, o que pode [ou não] culminar na aplicação de **penalidades administrativas**.

23

Por outro lado, a presente **ação civil** tem por objeto a apuração de eventual ato de improbidade administrativa, **utilizando-se como parâmetro as**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

disposições da Lei nº 8.429/92, podendo gerar [ou não] a aplicação de uma sanção judicial.

É dizer, portanto, que, em atenção ao princípio da **independência das esferas**, um ato pode gerar uma falta funcional sem que configure, necessariamente, ato de improbidade administrativa, ou vice-versa. Por conseguinte, nada impede que o servidor seja punido tanto na esfera administrativa, quanto nas esferas cível e criminal, **sem que isso configure bis in idem**.

Nesse mesmo sentido, têm-se os precedentes deste c. Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL UTILIZAÇÃO DE ATESTADOS MÉDICOS FALSOS Alegação de que a ré se utilizou de atestados médicos falsos para não comparecer ao serviço Existência de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) que resultou na demissão da servidora a bem do serviço público - Reconhecimento de prática do ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, nos termos dos artigos 11, caput, e 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92 Farta prova documental Sentença de parcial procedência que condenou a autora tão-somente ao pagamento de multa civil fixada em 10 vezes a última remuneração Recurso do Estado de São Paulo

24
objetivando a aplicação das demais sanções previstas no inciso III do artigo 12 da Lei nº 8.429/92 Ato praticado que não apresenta grave



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

lesividade Sanção já aplicada de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade Mantida a condenação de pagamento de multa civil na quantia de 10 vezes o valor do último salário líquido percebido pela servidora, como fundamentado pela sentença Precedentes Recurso da Fazenda Estadual improvido. (TJSP; **Apelação**

Cível 1002443-19.2018.8.26.0278; Relator (a): Maurício Fiorito; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Itaquaquetuba - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 29/03/2021; Data de Registro: 29/03/2021)

SERVIDOR PÚBLICO. Município de Canas. Técnico agrícola. Ação anulatória de procedimento administrativo disciplinar. Demissão por prática de improbidade administrativa consistente em apresentar declarações falsas, com o objetivo de obter abono de falta ao serviço. Inexistência de vícios no procedimento administrativo. Ausência da capitulação da conduta que não induz invalidade da portaria de instauração do procedimento disciplinar. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Procedimento em que foi viabilizado o exercício do direito à ampla defesa. Servidor que se defende dos fatos a ele imputados, não de sua capitulação. Falta disciplinar bem caracterizada.

25

Desnecessidade de produção de nova perícia. Ilícito funcional que se caracteriza independentemente de ter sido ele o autor da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

falsificação. Apresentação de documentos sabidamente falsos que é revestida de grave deslealdade institucional. Proporcionalidade da sanção imposta. Pretensão à declaração de nulidade do procedimento administrativo e consequente reintegração no cargo.

Inadmissibilidade. Sentença de improcedência. Recurso não provido. **(TJSP; Apelação Cível 0009120-30.2007.8.26.0323; Relator (a):**

Antonio Carlos Villen; Órgão Julgador: 10^a Câmara de Direito Público; Foro de Lorena - 2^a Vara Cível; Data do Julgamento: 11/11/2019; Data de Registro: 11/11/2019)

Apelação Cível Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa Caso de prática de conduta irregular por servidora pública estadual, à época, Professora PEB II, no exercício das funções Apresentação de atestados médicos falsos por sete vezes para justificação de ausências no trabalho Procedimento Administrativo que culminou com sua demissão a bem do serviço público e punição também na esfera criminal Contra r. sentença que JULGOU PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido para APLICAR à ré as seguintes penas: suspensão de seus direitos políticos por quatro anos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de

26

pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos Provas nos autos suficientes para a caracterização do ato



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

improbo - Manutenção da decisão Deferido apenas o pedido de Justiça Gratuita - Recurso desprovido (TJSP; **Apelação Cível 1002236-63.2017.8.26.0663**; Relator (a): **Eduardo Gouvêa**; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Votorantim - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 07/08/2019; Data de Registro: 07/08/2019)

Em suma, respeitado o esforço argumentativo do apelante, era mesmo de rigor sua condenação pela prática de ato de improbidade administrativa que gerou enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, tal como procedeu o Juízo de origem.

Diante do quanto exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao apelo do réu, de modo a **MANTER** a r. sentença de primeiro grau, tal como lançada.

PAULO BARCELLOS GATTI
RELATOR