



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2025.0000826465**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000301-59.2024.8.26.0172, da Comarca de Eldorado, em que é apelante EMILSON COURAS DA SILVA, é apelado MUNICÍPIO DE IPORANGA.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 7ª 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 COIMBRA SCHMIDT (Presidente sem voto), LUIZ SERGIO FERNANDES DE SOUZA E MARIA FERNANDA DE TOLEDO RODOVALHO.

São Paulo, 12 de agosto de 2025.

**MÔNICA SERRANO**

**Relatora**

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

APELAÇÃO CÍVEL nº 1000301-59.2024.8.26.0172 - Eldorado

APELANTE: EMILSON COURAS DA SILVA

APELADO: MUNICÍPIO DE IPORANGA

**VOTO Nº 28906**

**APELAÇÃO** – Direito Administrativo - Servidor Público – PAD – Pedido de anulação de demissão – Inassiduidade - Pretensão buscando a reintegração do autor demitido por meio de Processo Administrativo Disciplinar – Pedidos julgados improcedentes por ausência de vícios no processo administrativo disciplinar – Inconformismo do autor – Não acolhimento - A nulidade na composição da comissão processante foi sanada, não havendo prejuízo ao contraditório e ampla defesa - A descrição pormenorizada na portaria de instauração do PAD não é obrigatória, desde que o contraditório e ampla defesa sejam assegurados durante o processo – Precedentes - O excesso de prazo não causa nulidade sem demonstração de prejuízo à defesa – Enunciado de Súmula nº 592 do Superior Tribunal de Justiça - A reintegração temporária não configura expectativa de arquivamento definitivo, sendo lícito o prosseguimento do PAD após saneamento dos vícios - O controle jurisdicional do PAD limita-se à regularidade do procedimento e legalidade do ato, sem incursão no mérito administrativo - Sentença mantida – **RECURSO NÃO PROVIDO.**

Trata-se de ação de conhecimento proposta por Emilson Couras da Silva em face do Município de Iporanga pela qual busca a anulação de sua demissão do cargo público por suposto abandono de função, sua reintegração ao posto e indenização por danos morais.

Os pedidos foram julgados improcedentes, sob o fundamento de que não foram demonstrados vícios no processo administrativo

disciplinar aptos a anular o ato de exoneração do servidor (fls. 480/489).

Inconformado, o autor apresenta o presente recurso de Apelação alegando, em suma, que o processo administrativo disciplinar (PAD) que culminou em sua exoneração está eivado de nulidades graves, as quais foram ignoradas ou tratadas de forma superficial pelo Juízo. Alega a existência de ilegalidade na composição da comissão de sindicância e do PAD, que contava com servidora em cargo comissionado em detrimento da exigência legal de que todos os membros fossem servidores efetivos, conforme a Lei Municipal nº 477/2019, devendo ser reconhecida a nulidade total de todos os atos praticados. Argumenta que a portaria de instauração do PAD (Portaria N. 038/2022) possui uma nulidade insanável por não descrever pormenorizadamente os fatos imputados, fazendo apenas referência genérica a apurações prévias, cerceando o direito de defesa. Assevera que o PAD se estendeu por cerca de 800 dias, muito além do limite de 60 ou 120 dias previsto na legislação, o que deveria ter levado ao arquivamento do processo por preclusão do direito/dever de processar e punir. Ademais, o apelante reitera a total ausência de provas concretas de abandono de função, afirmando que os memorandos que deram origem ao processo carecem de detalhes sobre as supostas faltas e que as provas testemunhais colhidas no próprio processo administrativo, demonstram a ausência de irregularidade. Por fim, o recorrente alega que a decisão do Município de dar continuidade ao PAD após ter reconhecido e anulado parcialmente os vícios anteriores, e ter procedido à sua reintegração, violou os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e do devido processo legal, pois criou a legítima expectativa de arquivamento definitivo do processo. O prolongado afastamento de suas funções sem uma definição clara de sua situação funcional, causado pela demora abusiva do PAD, gerou prejuízo efetivo à sua defesa e dignidade, o que demanda a anulação de sua demissão e a consequente condenação do Município ao pagamento de verbas remuneratórias devidas e indenização por danos morais sofridos (fls. 494/510).

Contrarrazões às fls. 519/530.

Recurso tempestivo e devidamente preparado.

**É o relatório.**

**O recurso não comporta provimento.**

Trata-se de ação de conhecimento em que o autor busca a anulação do processo administrativo que resultou na aplicação da penalidade de demissão.

De proêmio, não se desconhece que a intervenção do Poder Judiciário em matéria disciplinar relacionada a servidores públicos deve ser excepcional. Esta Relatoria se filia ao entendimento de que, em situações extremas, quando provocado, o Judiciário deve declarar a nulidade da penalidade aplicada sem base normativa ou em violação aos princípios da razoabilidade e a proporcionalidade. Tal é o entendimento, aliás, do Superior Tribunal de Justiça cristalizado no enunciado de Súmula nº 665:

O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.

Tal noção, em última análise, decorre do que se entende atualmente sobre as possibilidades do controle judicial do ato administrativo, ou seja, o Judiciário deve realizar o controle de legalidade em sentido amplo, verificando a compatibilidade do ato administrativo com a lei, regras e princípios constitucionais.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira, sobre o tema, assevera

que:

A partir do reconhecimento do papel central da Constituição e da normatividade dos princípios constitucionais, a legalidade deixa de ser o único parâmetro para verificação da validade da atuação administrativa. Trata-se do princípio da juridicidade que não aceita a concepção da Administração vinculada exclusivamente às regras prefixadas nas leis, mas sim ao próprio Direito, o que inclui as regras e princípios previstos na Constituição.<sup>1</sup>

Neste sentido, colaciona-se precedente do Superior Tribunal de Justiça neste sentido:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CORRUPÇÃO. DEMISSÃO. REEXAME DAS PROVAS. AUTORIDADE COMPETENTE. FORMALIDADES ESSENCIAIS. PROPORCIONALIDADE. NÃO FORMAÇÃO DE CONJUNTO PROBATÓRIO SUFICIENTE. ORDEM CONCEDIDA. **1. Em face dos princípios da proporcionalidade, dignidade da pessoa humana e culpabilidade, típicos do regime jurídico disciplinar, não há juízo de discricionariedade no ato administrativo que impõe sanção a servidor público, razão pela qual o controle jurisdicional é amplo e não se limita somente aos aspectos formais, conferindo garantia a todos os servidores contra um eventual**

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 6. Ed. rev., atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. P. 312.

**arbítrio.** 2. A infração funcional consistente em recebimento de vantagem econômica indevida (propina), e de resto todas as infrações que possam levar à penalidade de demissão devem ser respaldadas em prova convincente, sob pena de comprometimento da razoabilidade e da proporcionalidade. Precedente: MS 12.429/DF, Rel. Min. FELIX FISCHER (DJU 29.06.2007). 3. O acervo probatório não se mostra suficiente para revelar, de maneira ampla e indubitável, a corrupção supostamente cometida pelo Policial Rodoviário Federal, eis que se resume só e apenas aos depoimentos, de mesmo conteúdo, prestados pelo própria vítima e seu patrão, que descreveram o ato de corrupção sofrido. 4. A proporcionalidade da sanção aplicada resta comprometida quando não se vislumbram, no conjunto de provas colacionado aos autos, elementos de convicção que desafiem a persistência de dúvidas ou incertezas quanto ao fato típico imputado ao agente. 5. Segurança concedida para anular a Portaria 513, de 07.03.2007, que demitiu o impetrante do cargo de Policial Rodoviário Federal, promovendo-se a sua reintegração no cargo. (MS n. 12.957/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, julgado em 27/8/2008, DJe de 26/9/2008.) Grifou-se.

Depreende-se dos autos que, após o trâmite do PAD, instaurado pela Portaria nº 038/2022, o apelante foi exonerado conforme Portaria nº 043/2024 (fl. 307). Imputou-se ao apelante a inassiduidade, porquanto teria deixado de comparecer ao local de trabalho por três anos consecutivos, conforme se extrai do relatório final exarado pela Comissão Processante:

(...)

**i) abandono de emprego**

Dos documentos colacionados no processo de sindicância (port. 179/2021), observou-se que o cito funcionário não comparecia ao trabalho a aproximadamente três anos, sob a justificativa de que havia sido demitido pelo Secretário Municipal da Época, Sr. Ranulfo, no entanto não se localizou nenhum registro formal de tal ocorrência.

(...)

**IV - Conclusão**

Ante o exposto, considerando que o conjunto probatório acostado aos autos demonstrou, de forma cabal, que o funcionário EMILSON COURAS DA SILVA - MAT. Nº 1429, lotado na Secretaria Municipal da Saúde, cometeu a falta funcional prevista art. 482, alínea i, da CLT, sugere-se a aplicação da penalidade de DEMISSÃO por justa causa, conforme preceitua o cito art. 482, alínea i, da Consolidação das Leis Trabalhista, DECRETO-LEI Nº 5.452, de 1º de Maio de 1943.

Pois bem.

Quanto à alegada nulidade por ilegalidade na composição da comissão processante, verifica-se que, de fato, houve irregularidade inicial na formação do colegiado, conforme reconhecido pela própria Administração ao publicar a Portaria nº 57/2023 (fls. 435/436), que procedeu à correção da composição.

Contudo, tal vício não contamina a totalidade do processo

administrativo. Isso porque, após detida análise dos autos, constata-se que os atos essenciais do PAD foram ratificados e/ou refeitos pela comissão regularmente constituída, preservando-se a validade dos elementos probatórios colhidos e assegurando-se o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelo servidor investigado.

Especificamente, verifica-se que: **(i)** o relatório final foi elaborado após a correção da irregularidade; **(ii)** foi assegurada nova oportunidade de defesa ao servidor após a regularização; e **(iii)** não houve prejuízo concreto ao direito de defesa, considerando que o apelante apresentou suas razões e impugnou as imputações de forma ampla.

Nesse sentido, aplicável o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça de que a nulidade em processo administrativo disciplinar deve ser reconhecida apenas quando demonstrado efetivo prejuízo à defesa, não se justificando a anulação por mero vício formal quando os direitos fundamentais do servidor foram preservados:

(...) V. Em processo administrativo disciplinar, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*, não havendo efetiva comprovação, pelo Impetrante, de prejuízos por ele suportados, e, concluir em sentido diverso, demandaria dilação probatória, o que não é possível em sede de mandado de segurança, no qual se exige prova documental pré-constituída. VI. Segurança denegada. (MS n. 22.750/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 9/8/2023, DJe de 15/8/2023.)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, inexistente nulidade a ser reconhecida quanto à composição da comissão processante, tendo em vista a correção tempestiva da irregularidade e a ausência de prejuízo ao exercício dos direitos de defesa do servidor.

Noutro vértice, não há nulidade pela ausência de descrição pormenorizada da conduta na portaria de instauração do PAD.

Com efeito, sabe-se que é dispensada a descrição pormenorizada da imputação na portaria de instauração, porquanto o exercício do contraditório e da ampla defesa é realizado no decorrer do processo administrativo, inexistindo qualquer prejuízo ao servidor investigado o fato de a portaria de instauração se mostrar sucinta e fazer referência a sindicância previamente realizada.

Neste sentido, aliás, é pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR SUBMETIDO A CONSELHO DE DISCIPLINA. AUDIÊNCIA SECRETA DE DELIBERAÇÃO E CONFEÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DO CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO. ALEGADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. NÃO OCORRÊNCIA. EXCLUSÃO DAS FILEIRAS DA POLÍCIA MILITAR FIXADA EM FACE DA PRÁTICA DE INFRAÇÕES DISCIPLINARES. AUTONOMIA ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. MÉRITO ADMINISTRATIVO. EXAME. IMPOSSIBILIDADE. NULIDADE DO LIBELO ACUSATÓRIO. NÃO

OCORRÊNCIA. DESNECESSIDADE DE DESCRIÇÃO MINUCIOSA DOS FATOS. 1. A falta de intimação do acusado ou do seu advogado para participarem da sessão secreta do Conselho de Disciplina não é, só por si, causa de nulidade do processo administrativo. Precedente: RMS 57.703/PI, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 10/12/2018. 2. A violação dos princípios da ampla defesa e do contraditório pressupõe a injustificada resistência a que as partes, no momento processual adequado, apresentem provas para o esclarecimento da verdade dos fatos ou que se lhes impeça de responder às alegações da parte adversa, em clara violação do princípio da dialeticidade. 3. A não intimação do acusado para impugnar o relatório da comissão processante não caracteriza, só por isso, afronta aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Precedentes. 4. Nos termos da Lei Estadual 3.729/1980 do Piauí, encerrada a fase de instrução do PAD, não há previsão para permitir nova manifestação do acusado, seja oral ou por escrito, sendo-lhe, todavia, assegurado o direito de, querendo, recorrer da decisão final do Conselho de Disciplina ou, se for o caso, da que vier a ser proferida pelo Comandante Geral da PM local. Nesse contexto, o fato de o recorrente e seu defensor não terem sido intimados para a sessão secreta que elaborou o relatório final do Conselho de Disciplina não trouxe prejuízo à ampla defesa, seja porque pode ser exercida em momento anterior (fase instrutória), seja porque o ordenamento local prevê o cabimento de recursos contra as deliberações do colegiado e da decisão final, proferida posteriormente pela autoridade

encarregada do julgamento. 5. Ao contrário do alegado pelo recorrente, a instauração do procedimento não se amparou apenas na anunciada prática criminosa, mas, sobretudo, na violação ao pundonor militar. Ademais, a revisão das razões que levaram a autoridade apontada como coatora a determinar a instauração do procedimento demandaria a vedada incursão no mérito administrativo. Precedentes. 6. A jurisprudência do STJ também pacificou-se no sentido de que "a atuação do Poder Judiciário no controle jurisdicional do Processo Administrativo Disciplinar - PAD limita-se ao exame da regularidade do procedimento e a legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe vedada qualquer incursão no mérito administrativo a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar" (MS 20.348/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 03/09/2015), pelo que a revisão das razões que levaram a autoridade apontada como coatora a determinar a instauração do procedimento, vale dizer, o juízo preliminar de que "a lamentável atitude imputada ao acusado macula gravemente a imagem da instituição" e "afronta, em tese, dispositivos legais e regulamentares vigentes, especialmente a Lei n. 3.808/1981 (Estatuto da PMPI)" demandaria a vedada incursão no mérito administrativo. 7. Os argumentos apresentados pelo recorrente para fundar a tese de nulidade do libelo acusatório por violação do princípio da correlação não encontram lastro nas provas documentais por ele apresentadas com a peça exordial, até porque o

procedimento disciplinar buscou apenas apurar se a conduta do policial teria, ou não, ferido os princípios do pundonor militar. **8. A jurisprudência do STJ orienta-se no sentido de que a portaria de instauração do Processo Administrativo Disciplinar dispensa a descrição minuciosa da imputação, exigida tão somente após a instrução do feito, na fase de indiciamento, o que é suficiente para viabilizar o exercício do contraditório e da ampla defesa.** Precedente. 9. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido. (RMS n. 60.913/PI, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 17/10/2019, DJe de 22/10/2019.)

Portanto, não há qualquer nulidade na portaria de instauração do PAD.

Em relação ao excesso de prazo, obviamente este fato não pode gerar a preclusão do dever de punir a infração cometida, salvo se fosse comprovado que tal excesso causou prejuízo à defesa, consoante enunciado de Súmula nº 592 do Superior Tribunal de Justiça:

O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa. (SÚMULA 592, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/09/2017, DJe 18/09/2017)

Portanto, considerando que não restou demonstrado qualquer prejuízo concreto à defesa do apelante, foram preservadas todas as garantias constitucionais do devido processo legal e o servidor teve ampla oportunidade de exercer seu direito de defesa, inviável o acolhimento da pretensão anulatória fundada no

alegado excesso de prazo.

Por outro lado, o apelante sustenta que, após a anulação parcial do PAD e sua reintegração, houve violação aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, argumentando que tais atos criaram expectativa de arquivamento definitivo do processo administrativo.

Tal argumentação, contudo, não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

Com efeito, a anulação parcial de processo administrativo disciplinar constitui medida saneadora prevista no próprio sistema jurídico, destinada a corrigir vícios procedimentais sem necessariamente extinguir o poder-dever de apuração da conduta funcional. A Administração Pública, ao reconhecer irregularidades e proceder às correções necessárias, atua em conformidade com os princípios da autotutela (enunciado de Súmula nº 473/STF) e da legalidade, não gerando, por si só, direito adquirido ao arquivamento do processo.

A reintegração temporária do servidor durante o saneamento do processo, ao contrário do sustentado no presente recurso, não configura ato definitivo de absolvição ou reconhecimento de inexistência de falta funcional. Trata-se de medida cautelar destinada a preservar os direitos funcionais do servidor enquanto se procede à regularização do procedimento.

Ademais, o princípio da proteção da confiança legítima pressupõe a existência de ato administrativo definitivo e inequívoco que gere expectativa juridicamente tutelável. No caso em análise, a anulação parcial foi acompanhada de expressa ressalva quanto ao prosseguimento do processo após o saneamento dos vícios, não havendo qualquer manifestação administrativa no sentido de arquivamento definitivo ou reconhecimento da inexistência de infração.

Por outro lado, o interesse público na apuração de

infrações funcionais e a indisponibilidade do poder disciplinar impedem que vícios procedimentais sanáveis resultem na extinção automática do processo administrativo. Admitir o contrário significaria premiar a própria irregularidade administrativa e criar incentivo perverso à prática de vícios procedimentais como forma de obstar a responsabilização disciplinar.

Portanto, inexistente violação aos princípios da segurança jurídica ou da proteção da confiança legítima, sendo lícito o prosseguimento do PAD após o saneamento dos vícios procedimentais identificados, especialmente considerando a gravidade da infração apurada (abandono de cargo por período superior a três anos) e o interesse público na regular apuração da conduta funcional.

Quanto a ausência de provas, como dito alhures, tratando-se do controle jurisdicional do PAD, o Poder Judiciário não deve realizar nova valoração das provas, mas apenas verificar a existência de ilegalidade no ato praticado, conforme entendimento amplamente majoritário do Superior Tribunal de Justiça:

*"(...) a atuação do Poder Judiciário no controle jurisdicional do Processo Administrativo Disciplinar - PAD limita-se ao exame da regularidade do procedimento e a legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe vedada qualquer incursão no mérito administrativo a impedir a análise e valoração das provas constantes no processo disciplinar"* (MS 20.348/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe de 3/9/2015).

Neste contexto, inexistente qualquer ilegalidade manifesta no PAD, mostra-se inviável qualquer a incursão nas questões fáticas que culminaram na aplicação da penalidade em tela.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, imperiosa a manutenção integral da r. Sentença guerreada.

Nos termos do artigo 85, §11, do Código de Processo Civil, majoram-se os honorários advocatícios em 2 pontos percentuais além dos já fixados pelo magistrado *a quo*.

Do exposto, **NEGA-SE provimento** ao recurso.

Por derradeiro, considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional deduzida no recurso, ressaltando-se, consoante entendimento do Col. Superior Tribunal de Justiça, que para tal finalidade é desnecessária a citação expressa a todos os dispositivos legais que tiveram seu conteúdo enfrentado (STJ, EDcl no RMS nº 18.205/SP, Quinta Turma, Relator Min. Felix Fischer, j. em 18.04.2006).

**MÔNICA SERRANO**

Relatora