



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.484 - RS (2010/0221555-0)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : VANDERLEI GODOY CARVALHO
ADVOGADO : OSVALDO PERUFFO
RECORRIDO : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR : SUZANA FORTES DE CASTRO RAUTER E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRAZO PRESCRICIONAL. REMISSÕES GENÉRICAS. LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE ESPECÍFICA. PRESCRIÇÃO. IRRETROATIVIDADE

1. O ora recorrente, Oficial de Justiça à época, foi investigado por exigir custas excessivas em processo judicial. O Conselho da Magistratura demitiu-o em 1986, após o regular processo administrativo, em decisão ratificada pelo Órgão Especial. Pleiteou-se a revisão do processo, em 1994, que, rejeitada por maioria de votos, ensejou a impetração de Mandado de Segurança, o qual foi denegado.

2. A demissão a bem do serviço público do recorrente foi confirmada pelo órgão especial em 1987, e o ato demissório deu-se em 1989. O pedido de revisão ocorreu mais de cinco anos depois, porquanto admissível sua propositura, uma única vez, *a qualquer tempo* (art. 249 da Lei 10.098/1994).

3. *In casu*, quando julgado o processo administrativo (1986), não havia norma sobre prescrição no Código de Organização Judiciária (Lei Estadual 5.256/1966), que tratou da Ação Disciplinar (arts. 756 e ss.). O acórdão recorrido valeu-se de dupla remissão para aplicar a prescrição prevista na legislação penal. Essa lacuna normativa perdurou até a edição da LCE 10.098/1994, que passou a regulamentar expressamente a prescrição da Ação Disciplinar em prazo mais curto, favorável ao recorrente.

4. Caso a lacuna da legislação local tivesse sido suprida ao longo do PAD mediante edição de lei nova que regulasse a prescrição no âmbito administrativo, estar-se-ia diante de norma superveniente que seria levada em consideração no julgamento do processo administrativo e poderia resultar na sua extinção.

5. Contudo, o pedido de revisão tem prazo aberto e pode ser apresentado a qualquer momento. A valer a proposição do recorrente, passados 5, 10, 20 ou 40 anos, havendo mudança na lei a respeito dos prazos prescricionais, todos os processos administrativos que ensejassem de advertência a demissão poderiam ser re julgados, adotando-se a legislação eventualmente mais benéfica.

6. A diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal permite a transpor com reservas o *princípio da retroatividade*. Conforme pondera Fábio Medina Osório, “se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, parece-me prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo”.

7. No âmbito administrativo, a sedimentação de decisão proferida em PAD que condena servidor faltoso (acusado de falta grave consistente na cobrança de custas em arrolamento em valor aproximadamente mil vezes maior) não pode estar sujeita aos sabores da superveniente legislação sobre prescrição



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativa sem termo *ad quem* que consolide a situação jurídica. Caso contrário, cria-se hipótese de instabilidade que afronta diretamente o interesse da administração pública em manter em seus quadros apenas os servidores que respeitem as normas constitucionais e infraconstitucionais no exercício de suas funções, respeitadas as garantias do *due process*.

8. Precedente em situação similar indica: "quanto à alegação de prescrição administrativa, questão que em tese poderia determinar a anulação do ato que cassou a nomeação do recorrente na função de Oficial do Registro de Imóveis da Comarca de Palhoça/SC, verifica-se que as leis apresentadas (9.873/99 e 9.784/99) foram editadas após a ocorrência da nomeação do recorrente em 1992 e após o próprio ato de cassação ocorrido em 1998, não podendo retroagir para alcançar a situação do recorrente. Precedentes: RESP nº 646107/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 14/03/2005; MS 9092/DF, Rel. Min. Paulo Gallotti, DJ 25.09.2006 e EDcl no AgRg no RESP nº 547668/PE, Rel. Min. Gilson Dipp, DJ de 02/05/2005" (AgRg no AgRg no REsp 959.006/SC, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 7.5.2008).

9. Recurso Ordinário não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça: "Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista regimental do Sr. Ministro Herman Benjamin, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 11 de junho de 2013(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2010/0221555-0 PROCESSO ELETRÔNICO RMS 33.484 / RS

Número Origem: 70024114647

PAUTA: 14/05/2013

JULGADO: 28/05/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : VANDERLEI GODOY CARVALHO
ADVOGADO : OSVALDO PERUFFO
RECORRIDO : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR : SUZANA FORTES DE CASTRO RAUTER E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). IVETE MARIA RAZZERA (Procurador do Estado do Rio Grande do Sul), pela parte RECORRIDA: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após a sustentação oral, pediu vista regimental dos autos o Sr. Ministro-Relator."

Aguardam os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.484 - RS (2010/0221555-0)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : VANDERLEI GODOY CARVALHO
ADVOGADO : OSVALDO PERUFFO
RECORRIDO : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR : SUZANA FORTES DE CASTRO RAUTER E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Consta dos autos que o ora recorrente, Oficial de Justiça condenado, foi investigado por ter exigido custas excessivas no Processo 25.046/57. O Conselho da Magistratura demitiu o recorrente após o regular processo administrativo em decisão ratificada pelo Órgão Especial (fls. 412-424/STJ).

Foi então requerida a Revisão do processo com amparo em legislação local. Rejeitou-se o pedido por maioria de votos (fls. 166-190/STJ), o que ensejou a impetração de Mandado de Segurança no qual se alega que a) a ciência do fato deu-se antes de 7.2.1983, e a pena de demissão foi prolatada em julgamento em 29.5.1986 e b) a legislação superveniente aponta para a prescrição da sanção. O *writ* foi denegado nos termos de acórdão assim ementado:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. OFICIAL DE JUSTIÇA. PENA DE DEMISSÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. COBRANÇA EXCESSIVA DE CUSTAS JUDICIAIS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE NO JULGAMENTO DO ÓRGÃO ESPECIAL, QUE MANTEVE A PENALIDADE APLICADA. SEGURANÇA DENEGADA. UNÂNIME.

No Recurso Ordinário, o recorrente aduz que a) normas administrativas posteriores à demissão incidem no procedimento e autorizam a revisão; b) inoccorrência da prática do ato, dado que as custas calculadas a maior não foram cobradas, o que gerou vício de fundamentação na decisão originária, não considerada na revisão.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Ministério Público opina pelo desprovimento do Recurso (fls. 534-543/STJ).

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.484 - RS (2010/0221555-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): A irresignação não merece prosperar.

A situação atípica concreta chama a atenção, porquanto, quando julgado o processo administrativo (1986), não havia norma sobre prescrição no Código de Organização Judiciária (Lei Estadual 5.256/1966), que tratou da Ação Disciplinar (arts. 756 e ss.).

O acórdão recorrido valeu-se de *dupla remissão*, originada da Lei 5.256/1966: uma primeira em que, em caso de omissão, aplicar-se-ia o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado, que, por sua vez, sem regular especificamente o tema, remetia a prescrição à legislação penal, cuja aplicação *em tese* seria legítima.

Essa lacuna normativa, sanada pelas remissões, perdurou até a edição da LCE 10.098/1994, que, nesse universo de remissões, tomou desnecessária a segunda, na medida em que o Estatuto dos Servidores Públicos Civis passou a regulamentar expressamente a prescrição da Ação Disciplinar e estabeleceu:

Art. 197 - A ação disciplinar prescreverá em:

I - 6 (seis) meses, quanto à repreensão;

II - 12 (doze) meses, nos casos de suspensão ou multa;

III - 18 (dezoito) meses, por abandono de cargo ou faltas sucessivas ao serviço;

IV - 24 (vinte e quatro) meses, quanto às infrações puníveis com cassação de aposentadoria ou disponibilidade, e demissão.

§ 1º - O prazo de prescrição começa a fluir a partir da data do conhecimento do ato por superior hierárquico.

§ 2º - Quando as faltas constituírem, também, crime ou contravenção, a prescrição será regulada pela lei penal.

O §2º do dispositivo menciona a aplicação da lei penal quando o fato constituir crime. O exame desse tópico independe de cogitar da aplicação retroativa ou não da norma mais benéfica, porquanto remete à incidência da legislação penal por *remissão específica sobre a prescrição em casos de pena de demissão*.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

De fato, o Órgão Especial valeu-se da prescrição da Ação Penal aplicada ao processo administrativo – ainda que não o faça como *ratio decidendi*. Contudo, a assertiva pode ser questionada por precedentes que entendam que o prazo prescricional previsto na lei penal se aplica quando os fatos também forem apurados na esfera criminal (cfr. MS 12.884/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 22/4/2008), mas disso não se tem notícia.

Importa, então, apenas questionar se a disposição específica e ulterior sobre a prescrição da Ação Disciplinar que resulta em demissão pode ser deduzida em pedido de revisão de demissão de servidor público. A resposta é negativa.

A demissão a bem do serviço público do recorrente foi confirmada pelo órgão especial em 1987, e o ato demissório deu-se em 1989. O pedido de revisão ocorreu mais de cinco anos depois, porquanto admissível sua propositura, uma única vez, a qualquer tempo (art. 249 da Lei 10.098/1994).

Caso a lacuna da legislação local tivesse sido suprida ao longo do PAD mediante a edição de lei nova que regulasse a prescrição no âmbito administrativo, estar-se-ia diante de norma superveniente que seria levada em consideração quando do julgamento do processo administrativo sancionador e poderia resultar na sua extinção.

Contudo, o pedido de revisão é aberto e pode ser apresentado a qualquer momento. Os 5 anos de interregno entre o reconhecimento da ilegalidade que levou à demissão e a apresentação do pedido *in casu* não ilustram a verdadeira extensão do problema.

A valer a proposição do recorrente, passados 5, 10, 20 ou 40 anos, tendo havido mudança na lei a respeito dos prazos prescricionais *para menor*, todos os processos administrativos que ensejassem de advertência a demissão poderiam ser rejuulgados, adotando-se a legislação mais benéfica.

A diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal permite transpor com reservas do princípio da retroatividade.

É fato que "o poder-dever de a Administração punir falta cometida por seus funcionários não é absoluto, encontrando limite temporal no princípio da segurança jurídica, de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

hierarquia constitucional, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade do Poder Disciplinar do Estado" (AgRg no Resp 1196629/RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 22.5.2013).

Da mesma forma pode ser considerado que, no âmbito administrativo, a sedimentação de decisão proferida em PAD que condena servidor faltoso (acusado de falta grave consistente na cobrança de custas em arrolamento em valor aproximadamente mil vezes maior) não pode estar sujeita aos sabores da superveniente legislação sobre prescrição administrativa sem termo *ad quem* que consolide uma situação jurídica. Caso contrário, cria-se hipótese de instabilidade que afronta diretamente o interesse da administração pública em manter em seus quadros apenas os servidores que respeitem as normas constitucionais e infraconstitucionais no exercício de suas funções.

Nesse sentido o acórdão recorrido, quando afasta a prescrição com amparo nos seguintes fundamentos que adoto como razões de decidir:

Sobre o tema da aplicação retroativa das normas administrativas mais favoráveis, forte no princípio da igualdade, afigura-se discutível a plena equiparação ao direito penal, presente a independência entre as esferas, conforme pondera FÁBIO MEDINA OSÓRIO:

“Se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, parece-me prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo. Penso que, em tese, o problema há de ser resolvido à luz de alguns critérios gerais facilmente perceptíveis na ordem jurídica brasileira, não se podendo partir, aprioristicamente, de forma absoluta, de uma presunção de retroatividade das normas mais benéficas. Primeiro, evidentemente, o critério preponderante é aquele adotado pelo legislador, que pode estabelecer expressamente a retroatividade da norma mais favorável. Se há essa previsão, nenhum debate pode ser instaurado validamente. Em segundo lugar, há que se atentar ao conteúdo das valorações subjacentes à norma jurídica inovadora e à



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

norma substituída. Se há uma radical mudança de valores, se o legislador modifica uma orientação axiológica tida, em regra, como permanente, em face de critérios científicos ou de profundas alterações nos paradigmas sociais, é possível cogitar de retroatividade das normas mais benéficas, sob o influxo do princípio da igualdade, diante do silêncio da lei. Sem embargo, se o próprio legislador prevê a irretroatividade da norma administrativa mais favorável, resulta inviável reconhecer a retroatividade, pois a igualdade não opera abstratamente, ao arrepio dos critérios legais, salvo no caso de atuação comprovadamente arbitrária e desarrazoada do Poder Legislativo, situação que poderia, obviamente, ser controlada pelo Poder Judiciário.”

De todo modo, no caso vertente, relativamente à prescrição do direito estatal de persecução pela prática de infração administrativa, não calha a impetração também por fundamento outro, qual seja, o fato de que pretende o impetrante a aplicação retroativa da Lei nº 10.098/1994 quando, reconhece o próprio impetrante, o julgamento do processo administrativo em que lhe foi aplicada a pena de demissão ocorreu em 29 de maio de 1986, datando a Portaria respectiva de 26 de setembro de 1986.

Com efeito, presente que a legislação superveniente em que se funda entrou em vigência cerca de oito (8) anos após o encerramento do processo administrativo, afigura-se inviável a pretendida aplicação retroativa, consoante jurisprudência assentada do Superior Tribunal de Justiça, e.g.:

ADMINISTRATIVO – ATO ADMINISTRATIVO: REVOGAÇÃO – DECADÊNCIA – LEI 9.784/99 – VANTAGEM FUNCIONAL – DIREITO ADQUIRIDO – DEVOLUÇÃO DE VALORES. Até o advento da Lei 9.784/99, a Administração podia revogar a qualquer tempo os seus próprios atos, quando eivados de vícios, na dicção das Súmulas 346 e 473/STF. A Lei 9.784/99, ao disciplinar o processo administrativo, estabeleceu o prazo de cinco anos para que pudesse a Administração revogar os seus atos (art. 54). A vigência do dispositivo, dentro da lógica interpretativa, tem início a partir da publicação da lei, não sendo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

possível retroagir a norma para limitar a Administração em relação ao passado. Ilegalidade do ato administrativo que contemplou a impetrante com vantagem funcional derivada de transformação do cargo efetivo em comissão, após a aposentadoria da servidora. Dispensada a restituição dos valores em razão da boa-fé da servidora no recebimento das parcelas. Segurança concedida em parte. (MS 9112/DF, Relatora Ministra ELIANA CALMON, CORTE ESPECIAL, Data do Julgamento 16/02/2005, Data da Publicação/Fonte DJ 14/11/2005, p. 174, RDDP vol. 35, p. 234)

ADMINISTRATIVO. EFETIVAÇÃO EM SERVENTIA EXTRAJUDICIAL COM FUNDAMENTO EM NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL QUE NÃO INFIRMA O FUNDAMENTO PRINCIPAL DO JULGADO. SÚMULA 283/STF. PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. LEIS 9.873/99 e 9.784/99. RETROATIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. I - Tendo o Tribunal a quo, apesar de rejeitar os embargos de declaração, saneado a questão referente à contradição apontada pelo embargante, restam afastados os vícios indicados no artigo 535 do CPC. II - Não tendo o recorrente atacado o fundamento do acórdão recorrido no ponto em que informa ter o STF declarado inconstitucional o artigo 14 do ADCT, norma que lastreou a pretensão do recorrente, verifica-se a incidência do óbice contido na súmula 283/STF. III - Quanto à alegação de prescrição administrativa, questão que em tese poderia determinar a anulação do ato que cassou a nomeação do recorrente na função de Oficial do Registro de Imóveis da Comarca de Palhoça/SC, verifica-se que as leis apresentadas (9.873/99 e 9.784/99) foram editadas após a ocorrência da nomeação do recorrente em 1992 e após o próprio ato de cassação ocorrido em 1998, não podendo retroagir para alcançar a situação do recorrente. Precedentes: RESP nº 646107/RS, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

14/03/2005; MS 9092/DF, Rel. Min. PAULO GALLOTTI, DJ 25.09.2006 e EDcl no AgRg no RESP nº 547668/PE, Rel. Min. GILSON DIPP, DJ de 02/05/2005. IV - Agravo regimental improvido. (AgRg no AgRg no REsp 959006/SC, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, Data do Julgamento 08/04/2008, Data da Publicação DJ 07/05/2008, p. 1)

Fins de aplicação da mencionada jurisprudência à espécie vertente, não é demasiado repetir, a legislação de regência vigente à época do processo administrativo e da demissão do impetrante não contemplava, relativamente à prescrição do direito de aplicação da sanção administrativa, prazos outros que não aqueles contemplados na lei penal incidente em caráter subsidiário, em muito superiores aos inaugurados pela invocada Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994.”

Diante do exposto, **nego provimento ao Recurso Ordinário.**

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2010/0221555-0 PROCESSO ELETRÔNICO RMS 33.484 / RS

Número Origem: 70024114647

PAUTA: 14/05/2013

JULGADO: 11/06/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : VANDERLEI GODOY CARVALHO
ADVOGADO : OSVALDO PERUFFO
RECORRIDO : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR : SUZANA FORTES DE CASTRO RAUTER E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor Público Civil - Processo Administrativo Disciplinar ou Sindicância - Demissão ou Exoneração

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista regimental do Sr. Ministro Herman Benjamin, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.