



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.386.162 - SE (2013/0170794-9)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : JOSÉ ADERALDO DE SANTANA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : GILENO ALVES DE LIMA

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDES CONTRA O INSS. SERVIDOR PÚBLICO QUE SE VALERA DESSA CONDIÇÃO PARA CONCEDER BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS IRREGULARES. AÇÕES PENAS AJUIZADAS PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE CRIMINAL. PRESCRIÇÃO DAS SANÇÕES DISCIPLINARES. CÁLCULO PELA SANÇÃO PENAL EM ABSTRATO.

1. Na origem, o *Parquet* moveu Ação de Improbidade Administrativa imputando ao réu a prática de fraudes que acarretaram ao INSS prejuízos estimados em R\$ 859.190,33, tendo em vista que o ora recorrente, valendo-se da condição de servidor público, concedeu 53 (cinquenta e três) benefícios previdenciários irregulares, mediante a utilização de informações laborais falsas, falsificação de documentos e manipulação do sistema informatizado do INSS. Tais fatos resultaram na instauração de Procedimento Administrativo voltada à apuração de responsabilidade penal pela prática dos delitos de corrupção passiva e ativa.

2. "A disposição da lei de que a falta administrativa prescreverá no mesmo prazo da lei penal, leva a uma única interpretação possível, qual seja, a de que este prazo será o mesmo da pena em abstrato, pois este, por definição originária, é o prazo próprio prescricional dos crimes em espécie" (REsp 379.276/SP, Rel. Ministra Maria Thereza De Assis Moura, Sexta Turma, DJ 26/02/2007, p. 649). No mesmo sentido: RMS 15.648/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, DJ 3/9/2007, p. 221 e RMS 18.901/RJ, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJ 13/03/2006, p. 338.

3. Recurso Especial 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: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 25 de fevereiro de 2014(data do julgamento).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.386.162 - SE (2013/0170794-9)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : JOSÉ ADERALDO DE SANTANA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : GILENO ALVES DE LIMA

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Recurso Especial interposto com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República contra acórdão assim ementado (fls. 518/519):

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO AO ERÁRIO. LEI Nº 8.429/1992. FRAUDE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CONDUTA TAMBÉM TIPIFICADA COMO CRIME. PENA ABSTRATAMENTE COMINADA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA.

I. Trata-se de Ação de improbidade administrativa, que tem por fundamento suposto esquema fraudulento para concessão de benefícios previdenciários, em que os envolvidos respondem a vários processos criminais na Justiça Federal de Sergipe, todos relacionados às concessões indevidas de benefícios previdenciários.

II. A prescrição das penas de improbidade em relação aos detentores de cargo efetivo ou emprego é a da legislação própria dos servidores públicos insculpida no art. 23, II, da Lei nº 8.429/92. Contudo, existe no Estatuto do Servidor Público uma segunda regra de reenvio quando o ato apontado como ímprobo também configure conduta tipificada penalmente. Capitulados os fatos constantes dos autos como puníveis também na seara criminal, deve ser contada a prescrição na forma do Código Penal.

III. As condutas supostamente praticadas pelo recorrente amoldam-se aos delitos de corrupção ativa, corrupção passiva e estelionato, inscritos respectivamente nos artigos 333, 317 e 171, §3º, todos do Código Penal. Nesses casos, o prazo prescricional deve ser o mesmo incidente sobre a pretensão punitiva na seara criminal, conforme estabelece o art. 23, II, da Lei 8.429/92.

IV. Na presente lide, não houve a prescrição para a pretensão punitiva, tendo em vista que os fatos somente se tornaram conhecidos em 12.11.1999 (art. 142, §1º, da Lei 8112/90). A prescrição foi interrompida em 21.3.2000, com a instauração do Processo Administrativo Disciplinar- PAD, e teve sua contagem reiniciada em 12.3.2001, com o encerramento do PAD. A ação de improbidade administrativa foi ajuizada em 21/05/2010, respeitando-se desta forma o prazo de 12 anos - prescrição relativa ao crime de corrupção passiva / ativa, que tem maior pena abstratamente cominada dentre os acima enumerados, conforme redação do Código Penal à época dos fatos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

V. A improbidade administrativa que dá ensejo à responsabilização correspondente materializa-se pelo ato marcadamente corrupto, desonesto, devasso, praticado de má-fé ou caracterizado pela "imoralidade qualificada" do agir, de acordo com a expressão empregada. Isto porque tenho entendido que para que seja caracterizado o ato como de improbidade administrativa é forçoso que se vislumbre um traço de má-fé por parte do administrador, senão a ilegalidade se resolve apenas pela anulação do ato que fere o ordenamento legal. A conduta ilegal só se torna ímproba se revestida também de má-fé do agente público.

VI. Na hipótese, o apelante se aproveitou da condição de servidor do INSS para obter, indevidamente vantagem, praticando atos fraudulentos na concessão de benefícios previdenciários. A conduta do recorrente consiste em ato de improbidade administrativa que deu ensejo a enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atentou contra os princípios da Administração. Nesses casos, os arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/92, autorizam a aplicação das penalidades previstas no art. 12, I do mesmo regramento.

VII. Não existe a obrigação de se aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei nº. 8.429/92, podendo ser fixadas e dosadas segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração, conforme se infere do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, o qual abre oportunidade de serem aplicadas isolada ou cumulativamente as penas previstas para os atos de improbidade administrativa.

VIII. Mostra-se desproporcional a pena de suspensão dos direitos políticos, sendo suficiente à reprimenda da conduta ímproba do apelante a pena de multa civil, de ressarcimento integral do dano causado e a proibição de contratar com a administração pública, ou receber incentivos fiscais e creditícios. A perda da função pública já foi aplicada administrativamente.

IX. Apelação parcialmente provida, apenas para determinar que seja retirada da condenação a pena de suspensão dos direitos políticos

Em suas razões (fls. 526/534), o recorrente acena com vulneração ao art. 142, § 2º, da Lei 8.112/90, sob o argumento de que fora condenado criminalmente, nos autos da ação penal 2005.85.00.001636-8, à pena de 2 anos e 4 meses, de modo que a prescrição a ser observada é a de 8 anos prevista no art. 109, IV, do Código Penal, e não a de 12 anos aplicada pela Corte de origem.

O Ministério Público Federal ofereceu contrarrazões às fls. 538/548 pugnando pela aplicação da Súmula 83/STJ e, às fls. 564/573, exarou parecer pelo desprovimento do apelo nobre.

Os autos ingressaram neste Gabinete em 22.8.2013.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.386.162 - SE (2013/0170794-9)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Na origem, o *Parquet* moveu Ação de Improbidade Administrativa imputando ao réu a prática de fraudes que acarretaram ao INSS prejuízos estimados em R\$ 859.190,33, tendo em vista que o ora recorrente, valendo-se da condição de servidor público, concedeu 53 (cinquenta e três) benefícios previdenciários irregulares, mediante a utilização de informações laborais falsas, falsificação de documentos e manipulação do sistema informatizado do INSS.

Tais fatos resultaram na instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar 35.448.00005299-61 e no ajuizamento de três ações penais 0003217-13.2005.4.05.8500, 0001636-60.2005.4.05.8500 e 0000363-46.2005.4.05.8500 voltadas à apuração de responsabilidade penal pela prática dos delitos de corrupção passiva e ativa, conforme assinalado pela instância *a quo* (fls. 507 e 511):

Sustenta o autor, que restou apurado no Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD) nº 35.448.00005299-61, em anexo, instaurado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, a concessão por, parte do réu José Aderaldo de Santana, então servidor do INSS, de eneficios previdenciários de forma fraudulenta, mediante a utilização de informações laborais falsas, falsificação de documentos e manipulação do sistema informatizado do INSS, cujos segurados eram atraídos a ele encaminhados por Gileno Alves de Lima. Afirma que a Autarquia suportado um prejuízo avaliado no montante de R\$ 859.190,33 (oitocentos e cinquenta e nove mil, cento e noventa reais, e trinta e três centavos). Alega que tais condutas, e, especialmente, o prévio ajuste e divisão de tarefas entre os requeridos, estariam corroboradas também pelas provas colhidas nos processos penais correspondentes, autos de nº 0003217-13.2005.4.05.8500, nº. 0001636-60.2005.4.05.8500 e nº 0000363-46.2005.4.05.8500.

(...)

A prescrição das penas de improbidade em relação aos detentores de cargo efetivo ou emprego é a da legislação própria dos servidores públicos inculpada no art. 23, 11, da Lei nº 8.429/92. Nada obstante, existe no Estatuto do Servidor Público uma segunda regra de reenvio quando o 'ato apontado como ímprobo também configure conduta tipificada penalmente. Capitulados os fatos constantes dos autos como puníveis também na seara criminal, deve ser contada a prescrição na forma do Código Penal.

Verifica-se, pela documentação acostada aos autos, que **ainda não há decreto judicial condenatório ou absolutório em algumas das ações**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

penais onde se discutem crimes de corrupção passiva ativa, praticados pelo recorrente, cujas penas variam de 2 (dois) a 12 (doze) anos de reclusão e multa, de modo que o prazo prescricional a ser considerado seria de 12 (doze) anos, à vista do contido no art. 109, 11, do CP. (grifou-se)

O recorrente alega que o prazo prescricional a ser observado é o de 8 anos – previsto no art. 109, IV, do Código Penal – uma vez que foi condenado à pena de 2 anos e 4 meses nos autos 2005.85.00.001636-8.

A pretensão de reforma, entretanto, não prospera.

Conforme se verifica do acórdão impugnado, as fraudes perpetradas em desfavor do INSS deram ensejo ao ajuizamento de **três ações penais**, tendo o Tribunal Regional Federal, com base na prova dos autos, registrado que "**ainda não há decreto judicial condenatório ou absolutório em algumas das ações penais onde se discutem crimes de corrupção passiva ativa, cujas penas variam de 2 (dois) a 12 (doze) anos de reclusão e multa (...)**".

Logo, evidentemente não há como acolher a tese que defende a aplicabilidade do prazo prescricional em concreto (8 anos) diante da pena aplicada em **apenas um dos três processos criminais** instaurados contra o demandado.

Considerando a existência de outros processos em que **ainda não há sentença penal condenatória**, o cálculo da prescrição deve observar a sanção cominada em abstrato, sob pena de a extinção do processo disciplinar ser posteriormente surpreendida por um decreto criminal condenatório cuja pena conduza ao cálculo de lapso prescricional superior ao defendido pelo recorrente, cuja aplicação na esfera administrativa levaria à não extinção da ação de improbidade

Nesse sentido são os precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. PENAL. PROMOTOR DE JUSTIÇA. AÇÃO PENAL JULGADA PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA A PERDA DO CARGO. AUSÊNCIA DO RELATÓRIO. INOCORRÊNCIA. FALTA DO RELATÓRIO DA AÇÃO PENAL. ALEGAÇÃO PREJUDICADA. PRESCRIÇÃO DA PENA ADMINISTRATIVA. ART. 244, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 75/93. PRAZO CONTADO DE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACORDO COM O PRAZO PRESCRICIONAL DO CRIME COMETIDO, PELA PENA EM ABSTRATO. PRESCRIÇÃO RETROATIVA DECLARADA NA AÇÃO PENAL. EFEITOS. ART. 38, § 1º, I, DA LEI 8.625/93. PRÁTICA DE CRIME. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. ART. 67, II, DO CPP. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CÍVEL E PENAL. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE QUE NÃO IMPEDE O AJUIZAMENTO DE AÇÃO CÍVEL. EXEGESE DA NORMA QUE DISPÕE SOBRE A PUNIÇÃO DE PROMOTOR PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE SE DETERMINAR A PERDA DO CARGO.

1. De uma leitura mais acurada dos autos, observa-se que à fl. 3593 e 3593v consta relatório elaborado pelo eminente relator da ação civil pública. Consta, ainda, da referida peça a menção expressa ao número do processo, bem como consta, ao final, a expressão "realizado este relatório".

2. A alegação de que o acórdão que julgou a ação penal contra o recorrente padece de nulidade absoluta, qual seja a falta de relatório, sequer foi tratada no acórdão recorrido, carecendo de prequestionamento. E nem poderia, pois é matéria estranha ao processo, que deveria ter sido discutida naquela assentada, em momento oportuno.

3. Quando o promotor comete uma infração administrativa, a prescrição é aquela disciplinada em um dos incisos do art. 244 da Lei Complementar nº 75/93; já quando a infração cometida é prevista também na lei penal, o prazo prescricional é aquele referente ao crime praticado.

4. A disposição da lei de que a falta administrativa prescreverá no mesmo prazo da lei penal, leva a uma única interpretação possível, qual seja, a de que este prazo será o mesmo da pena em abstrato, pois este, por definição originária, é o prazo próprio prescricional dos crimes em espécie.

5. Na espécie, foi o recorrente condenado (reconheceu-se a prática de um crime), porém em razão de uma causa de extinção da punibilidade, qual seja, a prescrição, retirou-se a possibilidade do Estado punir o recorrente.

6. A condição disposta no art. 38, § 1º, I, da Lei 8.625/93, impõe que o recorrente haja praticado um crime e não que ele haja sido punido por este crime. Conseqüências diversas estas que, no presente caso, levam a compreender que o recorrente de fato praticou um crime e, portanto, nenhum óbice há que a demissão deste fosse levada a cabo.

7. Os Tribunais vêm reiteradamente afirmando que a decisão na esfera penal não vincula as esferas administrativa e cível, a menos que naquela instância tenha sido taxativamente declarado que o réu não foi o autor do crime ou que o fato não existiu. Ainda que assim não fosse, a norma do art. 67, II, do CPP deu uma interpretação mais restritiva ao dispor que a declaração de extinção da punibilidade não impede o ajuizamento da ação civil.

8. Ademais, que não teria sentido criar uma norma, no caso o art. 38, § 1º, I, da Lei 8.625/93 que, além de trazer uma restrição para a punição de um promotor, ainda alargaria tal restrição, dispondo que também quando fosse extinta a punibilidade o membro do Ministério Público não poderia perder seu cargo. O conteúdo da norma deve, antes de tudo, atender os interesses da coletividade.

9. Recurso especial improvido.

(REsp 379276/SP, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MOURA, SEXTA TURMA, DJ 26/02/2007, p. 649) (grifei)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ILÍCITO ADMINISTRATIVO E PENAL. **PRESCRIÇÃO REGULADA PELA LEI PENAL**. INEXISTÊNCIA DE CONDENAÇÃO CRIMINAL. **PRAZO PRESCRICIONAL PELA PENA EM ABSTRATO**. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. SUFICIÊNCIA E VALIDADE DAS PROVAS. MÉRITO ADMINISTRATIVO.

1. Ao se adotar na instância administrativa o modelo do prazo prescricional vigente na instância penal, deve-se aplicar os prazos prescricionais ao processo administrativo disciplinar nos mesmos moldes que aplicados no processo criminal, vale dizer, **prescreve o poder disciplinar contra o servidor com base na pena cominada em abstrato, nos prazos do artigo 109 do Código Penal enquanto não houver sentença penal condenatória com trânsito em julgado para acusação**.

2. A classificação jurídica atribuída ao fato ilícito administrativo não obriga a autoridade administrativa que impõe a sanção, tendo aplicação o princípio jura novit curia des que a imputação dos fatos, como efetivamente o foi, permita o exercício do direito à ampla defesa, pois que o acusado se defende dos fatos e, não, da capitulação jurídica, tudo em observância ao brocardo pas de nullité sans grief.

3. No que diz respeito ao controle jurisdicional do processo disciplinar, compete ao Poder Judiciário apreciar a regularidade do procedimento à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo-lhe vedado a revisão do material fático apurado no processo administrativo, com a conseqüente incursão sobre o mérito do julgamento, notadamente no que se refere ao exame da existência, ou não, de indícios de autoria, materialidade e dolo do acusado.

4. Recurso improvido.

(RMS 15.648/SP, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, DJ 03/09/2007, p. 221). (grifos nosso)

RECURSO ORDINÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO - CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA - PRAZO PRESCRICIONAL - **INFRAÇÃO DISCIPLINAR CAPITULADA COMO CRIME - CONDENAÇÃO NA ESFERA CRIMINAL** - APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PREVISTO NA NORMA PENAL - INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO - RECURSO DESPROVIDO.

I - Nos termos do art. 57, do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime, os prazos prescricionais previstos na lei penal.

II - Na hipótese, entre a ocorrência do ilícito e a instauração do processo administrativo disciplinar transcorreu-se um período de aproximadamente 8 (oito) anos. **Prazo prescricional a ser aplicado baseia-se na pena em abstrato do crime previsto no art. 316, do CP**, o qual prevê a pena máxima de 8 (oito) anos e, pois, resulta em um prazo prescricional de 12 (doze) anos, conforme art. 109, inciso III, do Código Penal. Não ocorrência da Prescrição.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

III - Legalidade da previsão do art. 57, do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, cujo teor identifica-se com o art. 142, §1º, da Lei nº 8.112/90 (Precedentes).

IV - Recurso ordinário desprovido.

(RMS 18.901/RJ, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, DJ 13/03/2006, p. 338) (grifou-se)

Nada colhe, portanto, a irresignação em exame.

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

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0170794-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.386.162 / SE

Números Origem: 00003142920104058500 111339 1350000004922005 3142920104058500

PAUTA: 25/02/2014

JULGADO: 25/02/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOSÉ ADERALDO DE SANTANA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : GILENO ALVES DE LIMA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.