



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.615 - DF (2013/0384632-8)

**RELATOR** : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES  
**IMPETRANTE** : ODETE BEVILACQUA MELI  
**ADVOGADO** : RENATO CLÁUDIO MARTINS BIN E OUTRO(S) - SP150544  
**IMPETRADO** : MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL  
**INTERES.** : UNIÃO

### EMENTA

**MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDORA DO INSS. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CONHECIMENTO DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. INSTAURAÇÃO DO PAD. CAUSA INTERRUPTIVA. PRESCRIÇÃO AFASTADA. PORTARIA INAUGURAL. DESCRIÇÃO DETALHADA DOS FATOS IMPUTADOS É EXIGÍVEL APENAS COM A PORTARIA DE INDICIAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DE *BIS IN IDEM*, POIS OS FATOS PELOS QUAIS JÁ PUNIDA A IMPETRANTE NO PRIMEIRO PAD FORAM EXCLUÍDOS DO SEGUNDO. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL PARA QUE SERVIDOR QUE PARTICIPOU DE UMA COMISSÃO PROCESSANTE VENHA A PARTICIPAR DE OUTRA. PENALIDADE DE DEMISSÃO. PROPORCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ORDEM DENEGADA.**

1. Mandado de segurança contra ato do Ministro de Estado da Previdência Social, que aplicou a pena de demissão a servidora do INSS, nos termos dos arts. 117, IX e 132, XIII da Lei n. 8.112/90, por haver-se valido do cargo em detrimento da dignidade da função pública, praticando uma série de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários.

2. A impetrante sustenta violação a seu direito líquido e certo por: **I.** Ter-se operado prescrição; **II.** A Portaria de instauração do PAD não descrever detalhadamente os fatos a ela imputados; **III.** Ter havido indevido *bis in idem*, por já haver sido punida antes pela mesma infração; **IV.** Nulidade na formação da Comissão Processante, por ser composta por servidora que já havia composto outra Comissão Processante em outro PAD instaurado em desfavor da impetrante; **V.** Ser desproporcional a penalidade aplicada se comparada à penalidade imposta a outra servidora.

3. A Lei 8.112/90, ao versar sobre a prescrição da ação disciplinar (art. 142), prevê como seu termo inicial a data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar (§ 1º do art. 142), cujo implemento constitui causa interruptiva (§ 3º do art. 142).

4. A portaria inaugural de instauração de PAD tem como principal objetivo dar início ao Processo Administrativo Disciplinar, conferindo publicidade à constituição da Comissão Processante. Nela não se exige a exposição detalhada dos fatos imputados ao servidor, o que somente se faz indispensável na fase de indiciamento, a teor do disposto nos arts. 151 e 161, da Lei n.º 8.112/1990. Precedentes. Caso em que a portaria de indiciamento foi suficientemente detalhada.

5. Inexistência, no caso, de *bis in idem*, pois os fatos pelo quais a impetrante havia respondido a um primeiro PAD foram excluídos no PAD em questão nestes autos.

6. Inexistência de vedação legal para que servidor que participou de uma comissão processante venha a participar de outra. As supostas irregularidades somente



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

justificariam a decretação da nulidade do procedimento administrativo quando demonstrado o efetivo prejuízo sofrido, o que não se deu no presente caso.

7. Proporcionalidade na aplicação da penalidade verificada, dada a gravidade da infração praticada pela impetrante, considerada mais grave (porque dolosa) que aquela praticada pela outra servidora (culposa). A simples consumação do tipo do artigo 117, IX, da Lei n. 8.112/1990 já seria suficiente para a aplicação da pena de demissão, nos termos do artigo 132, XIII, do mesmo estatuto legal. Ademais, o valimento do cargo que se considerou praticado pelo impetrante consiste em típica hipótese descrita pela proibição legal contida no artigo 117, IX, da Lei n. 8.112/1990. Caso em que não houve desvio de finalidade que merecesse censura na via jurisdicional.

8. Segurança denegada.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, denegar a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. A Sra. Ministra Assusete Magalhães e os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Francisco Falcão, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 08 de março de 2017(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.615 - DF (2013/0384632-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO BENEDITO GONÇALVES**  
**IMPETRANTE** : ODETE BEVILACQUA MELI  
**ADVOGADO** : RENATO CLÁUDIO MARTINS BIN E OUTRO(S)  
**IMPETRADO** : MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL  
**INTERES.** : UNIÃO

### RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator):** Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar *inaudita altera pars*, impetrado por Odete Bevilacqua Meli contra suposto ato ilegal do Sr. Ministro de Estado da Previdência Social que, por meio de Portaria publicada no D.O.U de 24.7.2013, consubstanciado no PAD n. 35664.000867/2009-82, aplicou penalidade de demissão à servidora, pela prática de infração administrativa de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública (art. 117, IX, c/c com os arts. 132, XIII e 137 da Lei 8.112/90).

A impetrante sustenta nulidade no processo administrativo disciplinar que culminou com a sua demissão aos argumentos de que (grifos nossos):

a) a Portaria que reinstaurou o PAD n. 35664.000867/2009-82 **"não delimitou corretamente a eventual antijuridicidade dos fatos, deixando de definir, individualizar e circunscrever, de forma detalhada, o objeto de apuração da conduta infracional"** (e-STJ fl. 6). No ponto, consigna também que **"se na portaria que reinstaurou o feito punitivo contivesse tal circunstância, a defesa da servidora impetrante com certeza seria outra e a forma com que se produziriam as provas pertinentes também ocorreria de outro modo"** (e-STJ fl. 8);

b) transcorreria o prazo prescricional entre o conhecimento dos fatos por parte da Administração (segundo a impetrante, as instâncias de auditoria interna do INSS tomaram conhecimentos dos fatos em 2004 e 2005) e o início do PAD em 11.08.2011, defendendo a extinção da punibilidade conforme estabelecido no art. 142, I, da Lei 8.112/90;

c) pela utilização da senha de outra servidora para concessão indevida de benefício previdenciário, o comportamento da Comissão Processante violou o princípio *"non bis in idem"*, por ter aplicado à impetrante dupla punição pelos mesmos fatos principais. Entende que "mesmo que



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

surjam novas provas e evidência da culpa do réu, não poderá existir nova imputação criminosa" (e-STJ fl. 16);

d) há desproporcionalidade na aplicação da pena de demissão, em comparação com a pena de suspensão atribuída à outra servidora que estava em situação similar, aduzindo que "a servidora impetrante fora inquinada em apenas 4 supostas irregularidades na concessão de benefícios, enquanto a servidora Márcia Cristina Kamada Zorbetto respondeu por 24 irregularidades" (e-STJ fl. 21); além disso, afirma a impetrante que o uso de senhas seria do conhecimento das chefias e por elas determinado em razão do volume de serviços, o que teria sido testemunhado no PAD consoante trechos transcritos (fl. 23);

e) houve falha na composição da comissão processante, "pois a servidora Regina Aparecida de Oliveira já houvera presidido e instruído outros PAD's em que a impetrante figurou como investigada, em latente ilegalidade" (e-STJ fl. 24).

Requer a concessão liminar, com o objetivo de "ordenar e declarar a nulidade do PAD, bem como declarar nulo o conseqüente ato de demissão e determinar a reintegração imediata da impetrante no seu cargo de origem, com a condenação da autoridade coatora a pagar todos os vencimentos em atraso, inclusive respectivas vantagens, desde o mês de julho/2013." (e-STJ fl. 28)

Ao final, pede a concessão da ordem para "anular e desfazer todos os atos ilegais praticados pela autoridade coatora, no bojo dos autos do processo administrativo em epígrafe, pelo desrespeito ao devido processo legal, extinção da punibilidade, defeito na portaria de reinstauração, desproporcionalidade na aplicação da pena de demissão, dupla punição (*non bis in idem*) e cerceamento de defesa, tornando definitiva os efeitos da liminar anteriormente outorgada." (e-STJ fl. 28)

Com a inicial, junta uma série de documentos.

A ordem liminar pleiteada foi indeferida (fls. 2856/2857).

A União manifestou interesse no feito à fl. 2861.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Foram prestadas informações pela autoridade apontada como coatora, às fls. 2867/2894. Preliminarmente, alega que as teses da autora não comportam tutela pela via do mandado de segurança, por falta de prova documental dos direitos que a autora alega haverem sido violados. Acrescenta ser incabível a revisão da prova produzida no PAD na via do mandado de segurança. E alega que a revisão da penalidade imposta consistiria em invasão indevida no mérito do ato administrativo.

No mérito, conta que o PAD n. 35664.000867/2009-82 foi instaurado por meio da Portaria n. 174, de 11.6.2010, com o fim de se apurar irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Gerência Executiva do INSS em São Paulo. Ao fim da instrução, a impetrante foi indiciada por descumprir os preceitos do art. 116, I e III e por transgressão ao art. 117, XV, da Lei 8.112/90, sugerindo-se sua demissão. O Parecer Conjur n. 391/2013 (fls. 1610/1648 dos autos do PAD) concluiu pela aplicabilidade da pena de demissão, nos termos do art. 132, XIII, por violação à proibição do art. 117, IX, da Lei 8.112. Tal parecer foi aprovado pela autoridade impetrada.

Afirma não ter havido nulidade, por não ter havido cerceamento de defesa.

Quanto à alegação do impetrante de que a portaria inaugural devesse conter exposição narrativa circunstanciada dos fatos imputados à impetrante, defende que é no decorrer da instrução que são apuradas as circunstâncias dos fatos. Sustenta que a descrição minuciosa dos fatos só é exigida no momento da indicição, nos termos do art. 161 da Lei 8.112/90, o que se deu no PAD em questão.

Nega ter havido *bis in idem* pelo fato de a impetrante já haver sido antes punida (no PAD 35366.000256/2010-78) em razão de outro uso indevido que fez da senha da ex-servidora Vilma. Afirma que o benefício previdenciário concedido indevidamente pela impetrante que motivou o PAD n. 35664.000867/2009-82 não havia sido considerado no outro PAD.

No que diz respeito à proporcionalidade e à razoabilidade da penalidade imposta, informa que se comprovou no PAD que a impetrante utilizou-se de seu cargo para dolosamente conceder indevidamente 7 aposentadorias. Afirma que há investigações no sentido de que a impetrante se aliara à ex-servidora Vilma para a concessão indevida de benefícios e que Vilma encontrava-se de



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

licença quando a impetrante utilizou a senha de Vilma, pois o acesso ao sistema para a concessão de benefícios estava bloqueado para a impetrante. Transcreve trechos de declarações de testemunhas neste sentido (fls. 2883/2884).

Quanto à alegação da impetrante de que seria vedada a atuação da Comissão de PAD de membro que já atuara na Comissão de outro PAD antes instaurado em desfavor da impetrante, afirma não haver qualquer vedação, bastando-se observar a independência e imparcialidade da Comissão, nos termos do art. 150 da Lei 8.112/90. Ao lado disso, não se trata de hipótese de impedimento ou de suspeição. Ainda, a impetrante não suscitou suspeição ao longo do PAD nem se comprovou qualquer ato de membro da Comissão que demonstrasse conduta tendenciosa na condução do PAD.

Nega tenha havido prescrição, pois ela tem sua contagem iniciada com a ciência do fato (art. 142, par. 1º da Lei 8.112) pela autoridade administrativa competente para dar início ao PAD. Alega que isto se deu em 14.12.2009 (fl. 1 do PAD), quando a Corregedoria-Regional tomou conhecimento das irregularidades, sendo o PAD originário instaurado em 14.6.2010 (fl. 5 do PAD) em relação à impetrante.

O Ministério Público Federal apresentou parecer (fls. 2897/2904), pela denegação da segurança.

É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.615 - DF (2013/0384632-8)

### EMENTA

**MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDORA DO INSS. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CONHECIMENTO DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. INSTAURAÇÃO DO PAD. CAUSA INTERRUPTIVA. PRESCRIÇÃO AFASTADA. PORTARIA INAUGURAL. DESCRIÇÃO DETALHADA DOS FATOS IMPUTADOS É EXIGÍVEL APENAS COM A PORTARIA DE INDICIAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DE *BIS IN IDEM*, POIS OS FATOS PELOS QUAIS JÁ PUNIDA A IMPETRANTE NO PRIMEIRO PAD FORAM EXCLUÍDOS DO SEGUNDO. INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL PARA QUE SERVIDOR QUE PARTICIPOU DE UMA COMISSÃO PROCESSANTE VENHA A PARTICIPAR DE OUTRA. PENALIDADE DE DEMISSÃO. PROPORCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ORDEM DENEGADA.**

1. Mandado de segurança contra ato do Ministro de Estado da Previdência Social, que aplicou a pena de demissão a servidora do INSS, nos termos dos arts. 117, IX e 132, XIII da Lei n. 8.112/90, por haver-se valido do cargo em detrimento da dignidade da função pública, praticando uma série de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários.

2. A impetrante sustenta violação a seu direito líquido e certo por: **I.** Ter-se operado prescrição; **II.** A Portaria de instauração do PAD não descrever detalhadamente os fatos a ela imputados; **III.** Ter havido indevido *bis in idem*, por já haver sido punida antes pela mesma infração; **IV.** Nulidade na formação da Comissão Processante, por ser composta por servidora que já havia composto outra Comissão Processante em outro PAD instaurado em desfavor da impetrante; **V.** Ser desproporcional a penalidade aplicada se comparada à penalidade imposta a outra servidora.

3. A Lei 8.112/90, ao versar sobre a prescrição da ação disciplinar (art. 142), prevê como seu termo inicial a data do conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar (§ 1º do art. 142), cujo implemento constitui causa interruptiva (§ 3º do art. 142).

4. A portaria inaugural de instauração de PAD tem como principal objetivo dar início ao Processo Administrativo Disciplinar, conferindo publicidade à constituição da Comissão Processante. Nela não se exige a exposição detalhada dos fatos imputados ao servidor, o que somente se faz indispensável na fase de indiciamento, a teor do disposto nos arts. 151 e 161, da Lei n.º 8.112/1990. Precedentes. Caso em que a portaria de indiciamento foi suficientemente detalhada.

5. Inexistência, no caso, de *bis in idem*, pois os fatos pelo quais a impetrante havia respondido a um primeiro PAD foram excluídos no PAD em questão nestes autos.

6. Inexistência de vedação legal para que servidor que participou de uma comissão processante venha a participar de outra. As supostas irregularidades somente justificariam a decretação da nulidade do procedimento administrativo quando demonstrado o efetivo prejuízo sofrido, o que não se deu no presente caso.

7. Proporcionalidade na aplicação da penalidade verificada, dada a gravidade da infração praticada pela impetrante, considerada mais grave (porque dolosa) que aquela praticada pela outra servidora (culposa). A simples consumação do tipo do artigo 117, IX, da Lei n. 8.112/1990 já seria suficiente para a aplicação da pena de demissão, nos termos do artigo 132, XIII, do mesmo estatuto legal. Ademais, o valimento do cargo que



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

se considerou praticado pelo impetrante consiste em típica hipótese descrita pela proibição legal contida no artigo 117, IX, da Lei n. 8.112/1990. Caso em que não houve desvio de finalidade que merecesse censura na via jurisdicional.

**8. Segurança denegada.**

### VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (Relator):** Trata-se de mandado de segurança impetrado por Odete Bevilacqua Meli contra ato do Sr. Ministro de Estado da Previdência Social que aplicou penalidade de demissão à servidora, pela prática de infração administrativa de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública (art. 117, IX, c/c com art. 132, XIII, da Lei 8.112/90).

A questão preliminar, levantada nas informações da autoridade impetrada, relativa à prova pré-constituída que deve acompanhar o mandado de segurança, se confunde com o mérito do *mandamus* e será, portanto, apreciada juntamente com o mérito.

#### (I)

Antes de adentrar ao mérito propriamente dito, a impetrante alega a ocorrência de prescrição, nos termos do art. 142 da Lei 8.112/90. Tal dispositivo tem a seguinte redação:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

**I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;**

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto á advertência.

**§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.**

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

§ 4º Interrompido o curso da prescrição, o prazo **começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção (sem destaques no original).**

Da exegese do dispositivo tem-se que:

a) o termo inicial da prescrição é a data do conhecimento do fato *pela autoridade competente para instaurar o Processo Administrativo Disciplinar - PAD* (art. 142, § 1º),



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

b) a prescrição é interrompida desde a publicação do primeiro ato instauratório válido (abertura de sindicância ou instauração de PAD), até a decisão final proferida pela autoridade competente (art. 142, § 3º);

c) esta interrupção não é definitiva, visto que, após o prazo de 140 dias - prazo máximo para conclusão e julgamento do PAD a partir de sua instauração (art. 152 c/c art. 167), o prazo prescricional recomeça a correr *por inteiro* (art. 142, § 4º);

d) em regra, esse prazo prescricional é de cinco anos em relação às infrações puníveis com demissão, a teor do disposto no art. 142, I, da Lei 8.112/90.

Como se vê, o termo inicial da prescrição é a data do *conhecimento* do fato pela autoridade competente *para instaurar o Processo Administrativo Disciplinar - PAD* (art. 142, § 1º), e não a ciência de qualquer autoridade da Administração Pública, como pretende a impetrante. Ademais, o dispositivo legal em questão exige o conhecimento *do fato* que venha a ser imputado ao servidor nos autos do PAD.

Sendo assim, não procede a alegação da impetrante de que a contagem do prazo prescricional devesse ser iniciada em 2004 e 2005, quando ocorreram as concessões das aposentadorias. Isso porque só se veio a saber que as aposentadorias haviam sido concedidas *irregularmente* após auditoria. E o resultado da auditoria só foram levados ao conhecimento da autoridade competente para a instauração do PAD em 2009 (fl. 186-STJ), sendo a portaria de instauração do PAD de 2010 (fl. 190-STJ), data em que se interrompeu o prazo prescricional de 5 anos, advindo a aplicação da penalidade à impetrante em 2013 (fls. 181/182-STJ).

Por tais razões, deve ser **afastada a preliminar de prescrição** da pretensão punitiva da Administração.

Passo às demais alegações da impetrante.

### (II)

A impetrante alega ter havido violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pelo fato de a portaria inaugural não haver descrito minuciosamente os fatos a ela imputados.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É da jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, no entanto, que a Portaria inaugural de instauração de PAD não precisa necessariamente atender à exigências de descrever detalhadamente os fatos imputados ao servidor, o que só é exigível da posterior portaria de indiciamento. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. ATO DE DEMISSÃO IMINENTE E ATUAL. JUSTO RECEIO EVIDENCIADO. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM RECONHECIDA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.

INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

1. Não procede a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam da Autoridade Impetrada, tendo em vista que, concluído o Procedimento Administrativo e remetido ao Ministro da Fazenda, caberá àquela Autoridade, se concordar com o Relatório Final apresentado pela Comissão Disciplinar, aplicar a penalidade de demissão ao ora Impetrante.

2. Nos termos do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a Sindicância de que trata o art. 143 da Lei n.º 8.112/1990 constitui mero procedimento preparatório do Processo Administrativo Disciplinar, sendo, pois, dispensável, se existirem elementos suficientes para embasar a instauração do processo, como ocorrera in casu.

3. **A portaria inaugural tem como principal objetivo dar início ao Processo Administrativo Disciplinar, conferindo publicidade à constituição da Comissão Processante, nela não se exigindo a exposição detalhada dos fatos imputados ao servidor, o que somente se faz indispensável na fase de indiciamento, a teor do disposto nos arts. 151 e 161, da Lei n.º 8.112/1990.**

4. O Impetrante foi devidamente citado da acusação, tendo sido, inclusive, cientificado do exercício do direito de ampla defesa e da imputação a ele atribuída.

5. Eventual nulidade no Processo Administrativo exige a respectiva comprovação do prejuízo sofrido, o que não restou configurado na espécie, sendo, pois, aplicável o princípio pas de nullité sans grief.

6. Não é cabível, em sede de mandamus, apreciar se é justa ou não a pena sugerida na conclusão do Processo Disciplinar, porquanto cuida-se de matéria de mérito administrativo, ainda pendente de apreciação pela Autoridade Coatora.

7. Segurança denegada, com a conseqüente revogação da liminar anteriormente concedida.

(MS 8.030/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/06/2007, DJ 06/08/2007, p. 459)

No caso em exame, a portaria de indiciamento atendeu à exigência legal de descrever detalhadamente os fatos imputados à impetrante, o que sequer foi por ela impugnado. Já a portaria inaugural (fl. 190-STJ) fazia referência ao despacho inicial (fls. 186/187-STJ) da autoridade competente para a instauração do PAD, que mencionava os diversos processos de concessão de aposentadoria em que a impetrante atuara e em que constatadas irregularidades (falta de exigência de comprovações documentais nos termos das normas aplicáveis, uso de senha de outra servidora



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que se encontrava em gozo de licença de saúde, enquadramento de atividade rural como urbana, etc.).

Não há que se falar, portanto, em cerceamento de defesa.

### (III)

A impetrante alega ter havido *bis in idem*, por já haver sido punida antes pela mesma infração. Tal alegação, no entanto, não se encontra comprovada nos autos. Pelo contrário.

De acordo com o que considerou a comissão processante (fl. 38-STJ), apenas parte dos processos de concessão de benefícios previdenciários já havia sido objeto de um PAD anterior, de modo que em relação a esta parte não se tornou a punir a impetrante no PAD ora em questão.

Tanto assim que, no que diz respeito à servidora Vilma, considerou-se que o fato de Vilma deixar Odete conhecer sua senha era algo que já havia sido objeto de punição anterior (fl. 51-STJ) e que portanto não poderia ser considerada novamente em desfavor de Vilma.

Diferentemente, com relação à impetrante (Odete), não se tratava do simples fato de saber a senha de Vilma, mas sim de diversos fatos consistentes em atuar fazendo uso da senha de Vilma (na maior parte das vezes) para conceder diferentes benefícios previdenciários indevidos (fls. 111/112-STJ).

Conforme acentuado pelo parecer da Consultoria Jurídica, que subsidiou o ato da autoridade impetrada (fls. 181/182-STJ), apenas um processo de concessão indevida de benefício previdenciário era coincidente (havia sido objeto de um primeiro PAD e estava novamente imputado à impetrante no PAD em questão), de modo que, portanto, este fato específico foi desconsiderado no PAD em questão (fl. 171-STJ), que se destinou a apurar apenas os demais fatos e a punir a impetrante apenas em relação a estes.

É de se afastar, portanto, a alegação de *bis in idem*.

### (IV)



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A impetrante aduz ter havido nulidade na formação da Comissão Processante, por ser composta por servidora que já havia composto outra Comissão Processante em outro PAD instaurado em desfavor da impetrante.

Inexiste, contudo, qualquer vedação para que a mesma servidora pudesse compor as duas Comissões processantes. Não se está diante de qualquer caso de impedimento ou de suspeição. Além disso, não se verifica qualquer prejuízo à impetrante pelo fato de a servidora participar novamente de Comissão processante em PAD instaurado em desfavor da impetrante.

No sentido de que não se decreta nulidade de PAD sem que haja prejuízo, é remansosa a jurisprudência deste Tribunal, como se verifica na ementa a seguir colacionada:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCEDIMENTO. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. In casu, trata-se de mandado de segurança contra ato consubstanciado na demissão dos impetrantes do cargo de Policial Rodoviário Federal, com base nos fatos apurados no Processo Administrativo Disciplinar n. 08650004016/2006-42.

(...)

6. No que tange à alegação de antecipação de audiência, não comprovaram os impetrantes a existência de efetivo prejuízo causado à defesa, não caracterizando motivo capaz de justificar a nulidade do procedimento administrativo.

(...)

10. Assim, tendo em vista o entendimento de que supostas irregularidades somente justificam a decretação da nulidade do procedimento administrativo quando demonstrado o efetivo prejuízo sofrido pelos acusados, não merece acolhida a pretensão dos impetrantes.

11. Segurança denegada.

(MS 14.916/DF, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 26/08/2015, DJe 04/09/2015)

Afasto, portanto, a alegação de nulidade.

(V)

Por último, alega a impetrante haver desproporcionalidade na aplicação da pena de demissão, em comparação com a pena de suspensão atribuída à outra servidora que estava em situação alegadamente similar, aduzindo que "a servidora impetrante fora inquinada em apenas 4



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

supostas irregularidades na concessão de benefícios, enquanto a servidora Márcia Cristina Kamada Zorbetto respondeu por 24 irregularidades" (e-STJ fl. 21); além disso, afirma a impetrante que o uso de senhas seria do conhecimento das chefias e por elas determinado em razão do volume de serviços, o que teria sido testemunhado no PAD consoante trechos transcritos (fl. 23).

Novamente, não procedem as alegações da impetrante. Isto porque, em relação à servidora Márcia, considerou-se que não estava comprovada a má-fé (fls. 134/135-STJ e 158-STJ) ao atuar sem o necessário zelo e realizando interpretação livre das normas. Já com relação à impetrante, considerou-se que agiu com dolo ao usar a senha de outra servidora para a concessão irregular de benefícios previdenciários (fl. 134-STJ e 168-STJ). Dada a distinção de situações (uma servidora agindo apenas culposamente - fl. 63 STJ - e a outra dolosamente), é correto que aquela que agiu de forma mais grave (a impetrante) seja mais acentuadamente apenada.

A alegação da impetrante, de que o uso de senhas de colegas fosse do conhecimento da chefia, ao contrário do que sustenta a impetrante, não foi comprovado nos autos do PAD (conforme se constata tanto dos trechos de testemunhos transcritos pela impetrante - fl. 23 - quanto dos trechos destacados pela autoridade impetrada - fls. 2883/2884

E ainda que fosse do conhecimento da chefia que um servidor usasse senha de outro, consoante acentuado no parecer da Consultoria Jurídica (fl. 170-STJ), a impetrante utilizou-se da senha de servidora que se encontrava de licença no período em que a senha da impetrante estava bloqueada para a concessão de benefícios, o que é igualmente revelador de sua atitude intencional de conceder irregularmente benefícios indevidos.

Assim sendo, tem-se que o art. 128 da Lei 8.112/90 determina que se observe na aplicação da penalidade "*a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais*". Simultaneamente, o art. 132 da mesma lei prevê que a demissão "*será*" aplicada nos casos lá especificados, dentre eles a violação à proibição contida no art. 117, IX, da Lei 8.112/90.

E a interpretação dada pelo Superior Tribunal de Justiça a tal verbo legal ("*será*") é no sentido de que, nas hipóteses elencadas pelo art. 132 da Lei 8.112/90, não pode a Administração Pública aplicar penalidade diversa da de demissão.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Nesse sentido:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. DEMISSÃO. USO DE BEM PÚBLICO PARA FINS PARTICULARES. VEDAÇÃO. DEMISSÃO. ATO VINCULADO. ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER INEXISTENTES. IMPOSSIBILIDADE, NA ESTREITA VIA MANDAMENTAL, DE SE REVISAR A PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO APLICADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. - O impetrante ocupou o cargo de Oficial de Inteligência do Quadro de Pessoal da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, do qual foi demitido com fundamento no artigo 132, XIII, da Lei n. 8.112/1990.

2. - Restou documentalmente provado nos autos que, fora do horário regular de expediente (madrugada de um sábado) e sem que estivesse a serviço, o impetrante, apresentando sinais de embriaguez, conduzia veículo oficial confiado à sua guarda, quando se envolveu em acidente de trânsito.

3. - Tais fatos caracterizaram, segundo a Administração, violação da proibição contida no art. 117, XVI, atraindo, por isso, a consequente aplicação da demissão, com fundamento no art. 132, XIII, ambos os dispositivos da Lei n. 8.112/1990, **sem que coubesse, a esse respeito, juízo discricionário da autoridade competente quanto à conveniência ou oportunidade de aplicação da sanção de demissão.**

4. - A penalidade questionada, portanto, para além de possuir amparo legal, guarda consonância com o subjacente contexto fático.

5. - Não se coaduna com a estreita via mandamental o intento de rediscutir a proporcionalidade da sanção aplicada, segundo critérios do art. 128 da Lei nº 8.112/90.

5. - A ausência de ilegalidade ou de abuso de poder imputáveis à autoridade impetrada, a toda evidência, torna insubsistente a alegada violação a direito líquido e certo da parte impetrante.

Inteligência do art. 1º da Lei n. 12.016/2009.

6. - Segurança denegada.

(MS 20.276/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/10/2014, DJe 03/11/2015)

ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. FISCAL AGROPECUÁRIO. DEMISSÃO. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO IMPETRADO. FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA. CONSTATAÇÃO DE FALTA DE PROVAS. IMPROPRIEDADE DA VIA MANDAMENTAL. ORDEM DENEGADA.

(...)

3. **A constatação de conduta enquadrável nas hipóteses legais de demissão é ato vinculado, já que inarredável impor a citada sanção se verificado um dos respectivos casos (art. 132 da Lei 8.112/1990).**

Nesse sentido: MS 18.122/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 20.2.2013; MS 15.437/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 26.11.2010).

(...)

(MS 18.504/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/10/2013, DJe 02/04/2014)



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No caso em exame, ainda que não fosse automática a aplicabilidade da pena de demissão nas hipóteses previstas no art. 132 da Lei 8.112/90, tem-se que o parecer acatado pela autoridade impetrada foram no sentido de que o impetrante valeu-se de seu cargo para aproveitar-se das circunstâncias e conceder irregularmente benefícios previdenciários indevidos.

Trata-se, portanto, de típica situação de valimento de cargo, proibida pelo art. 117, IX, da Lei 8.112 e apenada com demissão pelo art. 132, XIII, da Lei 8.112/90.

Com isso, a avaliação da autoridade impetrada acerca da gravidade da conduta do impetrante (que teria gerado um prejuízo de 1,2 milhões de reais aos cofres públicos - fl. 136-STJ) não pode ser dita arbitrária, uma vez que a infringência pelo impetrante à proibição do art. 117, IX, da Lei 8.112/90 não foi de menor importância: tratou-se do típico caso proibido por tal dispositivo legal; é exatamente isso que o art. 117, IX, da Lei 8.112/90 proíbe e que tem como consequência a penalidade de demissão prevista pelo art. 132 da Lei 8.112/90.

A adequação da penalidade imposta pela Administração Pública, portanto, não incidiu em desvio de finalidade que pudesse autorizar decisão em sentido contrário pelo Poder Judiciário. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DO INSS. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULIDADES. AGRAVAMENTO DA PENA SUGERIDA PELA COMISSÃO PROCESSANTE. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO. ART. 168 DA LEI Nº 8.112/90. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELO PODER JUDICIÁRIO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO DA PENALIDADE IMPOSTA ADMINISTRATIVAMENTE. SEGURANÇA DENEGADA.

I- A Lei 8.112/90, em seu artigo 168, autoriza a autoridade competente para a aplicação da sanção dissentir do relatório apresentado pela comissão processante, desde que a sanção aplicada esteja devidamente motivada. Ademais, não há vedação quanto à adoção do parecer de sua Consultoria Jurídica. Na hipótese dos autos, na majoração da pena sugerida, a Consultoria Jurídica do Ministério levou em conta todo o acervo probatório produzido no compêndio administrativo, sendo certo que a menção à sentença penal denotou mera ratificação dos fatos apurados na órbita administrativa.

**II - O juízo de valor do magistrado, ao analisar mandados de segurança envolvendo alteração ou majoração da pena administrativa imposta a servidor, deve levar em conta o princípio da legalidade, ou seja, eventual malferimento**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**à proporcionalidade deve estar jungido à quebra do regramento legal aplicável ao caso vertente. Afinal, não se pode esquecer que a mensuração da sanção administrativa é feita pelo juízo competente - o Administrador Público - sendo defeso ao Poder Judiciário adentrar ao mérito administrativo.**

III - O fato do Direito Administrativo também integrar o chamado "Direito Público", não dá ensejo a uma incursão tão profunda como ocorre na seara penal. Afinal, a principiologia de um não se confunde com a do outro, especialmente quando o aspecto dosimétrico da pena é argüido na via estreita do mandado de segurança, cuja aferição se apresenta mais dificultosa ainda.

IV- Ordem denegada.

(MS 7.966/DF, Rel. Ministro PAULO GALLOTTI, Rel. p/ Acórdão Ministro GILSON DIPP, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 08/10/2003, DJ 22/08/2005, p. 125)

Por tais razões, não havendo direito líquido e certo do impetrante nem à absolvição nem à aplicação de penalidade administrativa diversa da demissão que lhe foi aplicada, voto pela **denegação da segurança.**

Custas pelo impetrante. Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios (art. 25 da Lei 12.016/2009).

É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2013/0384632-8      PROCESSO ELETRÔNICO      MS      20.615 / DF

Números Origem: 353660009942005 356640000072008 356640002562010 356640008672009

PAUTA: 22/02/2017

JULGADO: 08/03/2017

#### Relator

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

#### AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : ODETE BEVILACQUA MELI  
ADVOGADO : RENATO CLÁUDIO MARTINS BIN E OUTRO(S) - SP150544  
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL  
INTERES. : UNIÃO

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 PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por maioria, vencido o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães e os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Francisco Falcão, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.615 - DF (2013/0384632-8)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES  
IMPETRANTE : ODETE BEVILACQUA MELI  
ADVOGADO : RENATO CLÁUDIO MARTINS BIN E OUTRO(S) - SP150544  
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL  
INTERES. : UNIÃO

### VOTO-VENCIDO

(MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

1. Senhor Presidente, a presente ação diz respeito a um PAD envolvendo um ex-Servidor da Previdência Pública. O Ministro BENEDITO GONÇALVES afirma, com convicção definida, que inexistente vedação legal para que Servidor, que participou de uma Comissão Processante, venha a participar de outra.

2. A Previdência tem um quadro vastíssimo de pessoas altamente qualificadas. Penso que a designação de um Servidor, que já participou de outro PAD contra o mesmo indiciado, deve ser evitada em nome da moralidade, da segurança, da lisura, do procedimento sancionador.

3. Ouso discordar, Senhor Presidente, do eminente Ministro BENEDITO GONÇALVES, porque se trata de uma situação em que o Servidor, que participou de uma Comissão Processante anterior, traz para a nova Comissão as percepções que teve do primeiro procedimento. Entendo, Ministro BENEDITO GONÇALVES, com todo o respeito a Vossa Excelência, que essa situação deve ser evitada no direito disciplinar, no Direito Sancionador, no direito punitivo, para que não pare dúvida alguma, nenhuma mácula, nenhuma sombra sobre a isenção dos componentes da Comissão.

4. Não estou colhendo e nem apontando, de maneira alguma, uma vedação legal, mas, a meu ver, existe uma vedação principiológica, uma vedação talvez utópica, que não recomenda essa prática, quando há, certamente, tantos outros Servidores capacitados que poderiam integrar a referida Comissão, e não o mesmo Servidor.



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

5. Desse modo, voto pela concessão da segurança para anular o PAD, diante da participação do Servidor que atuou em processo anterior.

6. É como penso. É como voto.