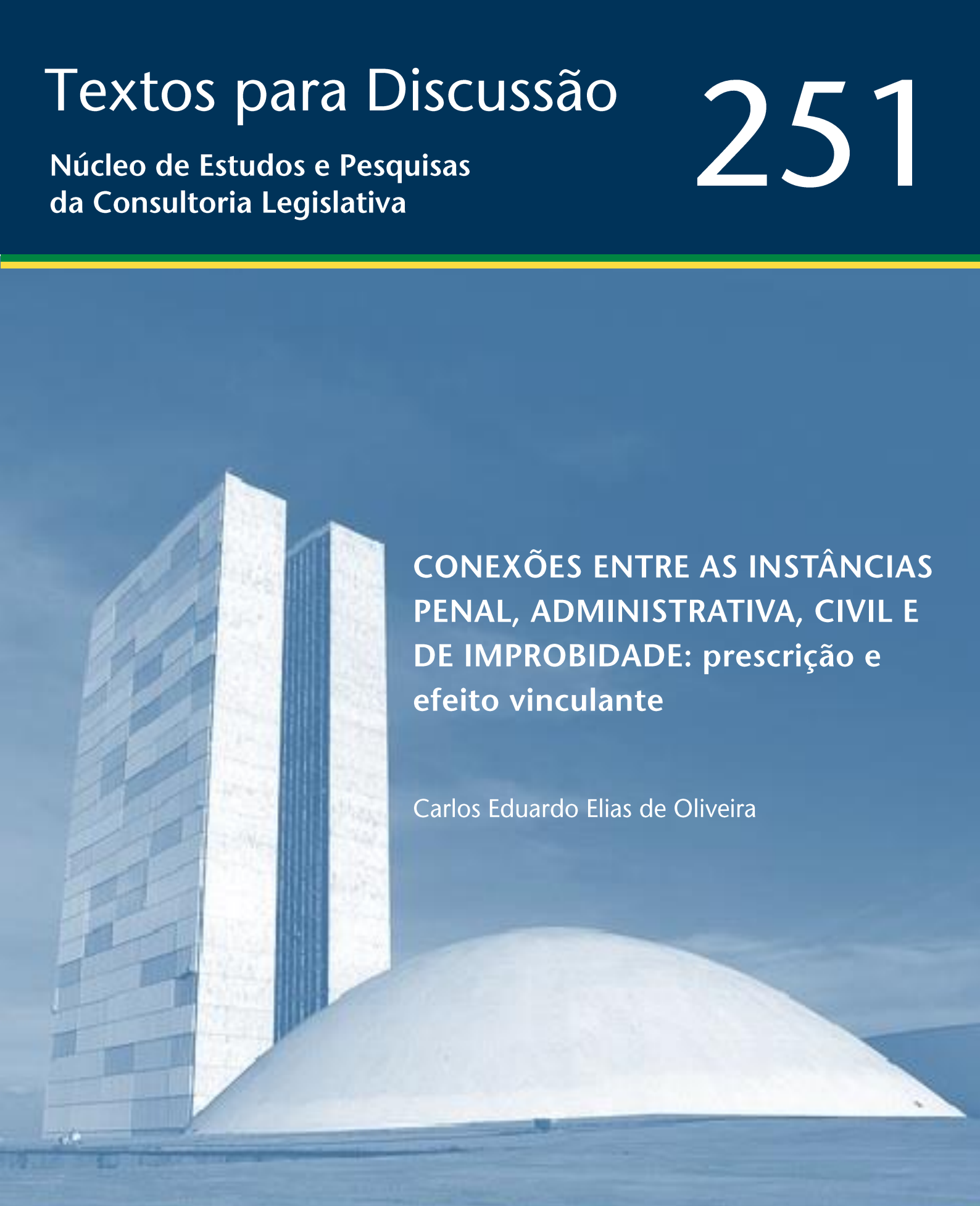


Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

251



CONEXÕES ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL, ADMINISTRATIVA, CIVIL E DE IMPROBIDADE: prescrição e efeito vinculante

Carlos Eduardo Elias de Oliveira

SENADO
FEDERAL



CONEXÕES ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL, ADMINISTRATIVA, CIVIL E DE IMPROBIDADE: prescrição e efeito vinculante

Carlos Eduardo Elias de Oliveira¹

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito Civil, Processo Civil e Direito Agrário.
E-mail: carlosee@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Ricardo Koiti Koshimizu – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Setembro/2018 (Texto para Discussão nº 251). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 12 de setembro de 2018.

CONEXÕES ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL, ADMINISTRATIVA, CIVIL E DE IMPROBIDADE: PRESCRIÇÃO E EFEITO VINCULANTE

Carlos Eduardo Elias de Oliveira¹

RESUMO

O estudo aborda duas exceções ao princípio da independência das instâncias: o impedimento da prescrição da ação *ex delicto* e o efeito vinculante da sentença penal sobre as demais instâncias. Enfrenta questões conhecidas da jurisprudência e outras ainda pouco familiares aos tribunais. Aponta soluções diante do laconismo do texto legal e sugere mudanças legislativas para consolidação de entendimentos.

PALAVRAS-CHAVE: princípio da independência das instâncias, coisa julgada, termo inicial de prazo de decadência, responsabilidade civil, indenização, improbidade administrativa, responsabilidade penal, responsabilidade administrativa, demissão.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito Civil, Processo Civil e Direito Agrário. Advogado. Professor de Direito Civil (IDP-Brasília). Coordenador da Pós-Graduação de Direito Imobiliário na Faculdade Atame em Brasília/DF. Doutorando, mestre e bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Currículo: <http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/conleg/perfis/carlos-eduardo-elias-de-oliveira>. E-mail: carlosee@senado.leg.br

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS	1
	2.1. NOÇÕES GERAIS	1
	2.2. HIPÓTESES DE CONEXÕES ENTRE AS ESFERAS	1
	2.2.1. IMPEDIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA AÇÃO <i>EX DELICTO</i>	2
	2.2.2. VINCULAÇÃO DO JUÍZO CIVIL E ADMINISTRATIVO AO PENAL	6
	2.2.2.1. NOÇÕES GERAIS	6
	2.2.2.2. SENTENÇA PENAL SUPERVENIENTE ÀS DECISÕES FINAIS DOS JUÍZOS CIVIL E ADMINISTRATIVO	8
	2.2.2.3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS	10
3	CONCLUSÃO	10

1 INTRODUÇÃO

Objetivamos, de modo direto, tratar dos efeitos vinculantes que o juízo penal tem sobre os juízos civil, administrativo e de improbidade administrativa, expondo não apenas questões já enfrentadas pela jurisprudência, mas também apontando reflexões para outras com as quais os Tribunais têm pouca familiaridade.

A falta de clareza no texto legal sobre o tema deixa pontos cinzentos a serem enfrentados pelo intérprete. Este texto, além de apontar soluções interpretativas, propõe ajustes legislativos que desanuviem o ambiente jurídico nesse tema.

2 PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

2.1. NOÇÕES GERAIS

Responsabilidade decorre da violação de uma obrigação. Se a obrigação é de índole penal (ex.: não matar), haverá responsabilidade penal, que implica punições penais (ex.: prisão). Se a obrigação é de Direito Administrativo (ex.: servidor público tem de ser diligente), haverá responsabilidade administrativa, da qual decorrem punições administrativas (ex.: demissão). Se a obrigação é de Direito Civil, haverá responsabilidade civil, cuja consequência é indenização.

Há, ainda, outras instâncias de responsabilidade, como a político-administrativa nos casos de crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079, de 1950).

Um mesmo fato pode caracterizar ilícito penal, administrativo e civil, e, portanto, pode desencadear responsabilização nas três instâncias concomitantemente e de modo independente. O indivíduo pode ser absolvido em uma instância e ser condenada em outra, pois, em regra, as instâncias de responsabilidade são independentes. Trata-se do princípio da independência das instâncias. Há, porém, exceções, conforme trataremos a seguir.

2.2. HIPÓTESES DE CONEXÕES ENTRE AS ESFERAS

Há dois aspectos de conexão entre as instâncias a excepcionar o princípio da independência das instâncias: a suspensão da prescrição e a vinculação das decisões penais sobre as demais esferas.

2.2.1. Impedimento da prescrição da ação *ex delicto*

A prescrição da ação de responsabilidade civil por um fato que seja considerado ilícito penal (ação *ex delicto*) também só começa a correr após a sentença definitiva do juízo penal.

De fato, conforme o art. 200 do Código Civil (CC), quando um fato configurar ilícito penal e civil e quando houver relação de prejudicialidade entre o juízo penal e o civil, o prazo prescricional para a ação civil (geralmente pleiteando indenização) só passará a correr depois da sentença penal definitiva. Trata-se de caso de impedimento da prescrição, pois represa o início da fluência do prazo prescricional.

Apesar de vários precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) darem a entender que o termo inicial da prescrição seria a sentença penal definitiva – talvez pela influência dos precedentes anteriores ao CC de 2002, quando uma construção teórica justificava esse entendimento² –, o advento do inédito art. 200 do CC mudou a qualificação jurídica do fenômeno. Agora, o que há é impedimento da fluência da prescrição, e não prorrogação do termo inicial. Em outras palavras, o termo inicial da prescrição é a violação do direito (art. 189 do CC), mas a fluência fica, desde o início, paralisada enquanto não sobrevier a ação penal definitiva. Seja como for, essa discussão terminológica é infértil: o resultado prático de considerar a sentença penal definitiva como termo inicial ou como o fim do impedimento do prazo será o mesmo.

Esse impedimento da prescrição alcança não apenas pretensões voltadas contra o investigado no procedimento criminal, mas também contra terceiros que, por lei, possam ser responsabilizados pela conduta do investigado, pois essa responsabilidade depende da certeza da culpa do investigado. Todavia, como o terceiro não foi parte do processo penal, a sentença penal condenatória não será um título executivo judicial oponível contra ele, mas apenas contra o empregado, de modo que a ação civil cabível contra o terceiro terá de adotar o procedimento comum, e não o de cumprimento de sentença.

Por isso, no caso de atropelamento pelo motorista de uma empresa, enquanto não transitar em julgado a sentença penal definitiva contra o motorista, não flui a prescrição da ação de indenização contra o motorista nem contra o seu empregador, que, conforme

² Entendia-se que, como a sentença penal condenatória era título executivo judicial para permitir a cobrança de indenização na esfera cível, o termo inicial dessa pretensão civil era o trânsito em julgado da ação penal.

os arts. 932, III, e 933 do CC, responderá objetivamente pelo ato do motorista se este for culpado³. Confira-se este julgado:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR FATO DE OUTREM (EMPREGADOR). ART. 932, II, CC/2002. ACIDENTE DE TRÂNSITO CAUSADO POR PREPOSTO. FALECIMENTO DO MARIDO. DANOS MATERIAIS E MORAIS. AÇÃO PENAL. CAUSA IMPEDITIVA DA PRESCRIÇÃO. ART. 200 DO CC/2002. OCORRÊNCIA.

1. Impera a noção de independência entre as instâncias civil e criminal, uma vez que o mesmo fato pode gerar, em tais esferas, tutelas a diferentes bens jurídicos, acarretando níveis diversos de intervenção. Nessa seara, o novo Código Civil previu dispositivo inédito em seu art. 200, reconhecendo causa impeditiva da prescrição: “quando a ação se originar de fato que deva ser apurado no juízo criminal, não correrá a prescrição antes da respectiva sentença definitiva”.

2. Estabeleceu a norma, em prestígio à boa-fé, que o início do prazo prescricional não decorre da violação do direito subjetivo em si, mas, ao revés, a partir da definição por sentença, no juízo criminal, que apure definitivamente o fato. A aplicação do art. 200 do Código Civil tem valia quando houver relação de prejudicialidade entre as esferas cível e penal – isto é, quando a conduta originar-se de fato também a ser apurado no juízo criminal –, sendo fundamental a existência de ação penal em curso (ou ao menos inquérito policial em trâmite).

3. Na hipótese, houve ação penal com condenação do motorista da empresa ré, ora recorrida, à pena de 02 (dois) anos de detenção, no regime aberto, além da suspensão da habilitação, por 06 (seis) meses, como incurso no art. 302 do Código de Trânsito Brasileiro, c/c art. 121, § 3º, do Código Penal, sendo que a *causa petendi* da presente ação civil foi o ilícito penal advindo de conduta culposa do motorista da empresa recorrida.

4. O novo Código Civil (art. 933), seguindo evolução doutrinária, considera a responsabilidade civil por ato de terceiro como sendo objetiva, aumentando sobejamente a garantia da vítima. Malgrado a responsabilização objetiva do empregador, esta só exsurgirá se, antes, for demonstrada a culpa do empregado ou preposto, à exceção, por evidência, da relação de consumo.

5. Assim, em sendo necessário – para o reconhecimento da responsabilidade civil do patrão pelos atos do empregado – a demonstração da culpa anterior por parte do causador direto do dano, deverá, também, incidir a causa obstativa da prescrição (CC, art. 200) no tocante à referida ação civil *ex delicto*, caso essa conduta do preposto esteja também sendo apurada em processo criminal. Dessarte, tendo o acidente de trânsito – com óbito da vítima – ocorrido em 27/3/2003, o trânsito em julgado da ação penal contra o

³ Não se perquire culpa do empregador (como culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*), mas apenas a culpa do motorista. Trata-se de uma responsabilidade objetiva imprópria.

preposto em 9/1/2006 e a ação de indenização por danos materiais e morais proposta em 2/7/2007, não há falar em prescrição.

6. É firme a jurisprudência do STJ de que “a sentença penal condenatória não constitui título executivo contra o responsável civil pelos danos decorrentes do ilícito, que não fez parte da relação jurídico-processual, podendo ser ajuizada contra ele ação, pelo processo de conhecimento, tendente à obtenção do título a ser executado” (REsp 343.917/MA, Rel. Ministro CASTRO FILHO, TERCEIRA TURMA, julgado em 16/10/2003, DJ 03/11/2003, p. 315), como ocorre no presente caso.

7. Recurso especial provido.

(STJ, REsp 1135988/SP, 4ª Turma, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, DJe 17/10/2013)

O mesmo sucede no caso de responsabilidade civil do Estado por ilícito penal praticado por agente público: o termo inicial da ação de indenização só se inicia com o trânsito em julgado da ação penal contra o agente público. Confirma-se este julgado do STJ:

PROCESSUAL CIVIL – AGRAVO REGIMENTAL – EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – INDENIZAÇÃO – PRESCRIÇÃO – TERMO INICIAL – TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA PENAL – DIVERGÊNCIA SUPERADA – SÚMULA 168 STJ.

– A iterativa jurisprudência de ambas as Turmas de direito público deste Tribunal firmou entendimento no sentido de que a prescrição de ação indenizatória, por ilícito penal praticado por agente do Estado, tem como termo inicial o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

– Uniformizada a jurisprudência sobre o tema, com a mudança de posicionamento da eg. 2ª Turma, incabíveis os embargos de divergência (Súmula 168/STJ).

– Agravo regimental improvido.

(STJ, AgRg nos EREsp 302.165/MS, 1ª Turma, Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins, DJ 10/06/2002).

A razão de ser desse dispositivo é a injustiça em punir a parte que, aguardando a resolução da questão pela esfera penal, espera por essa resolução para só então propor a ação civil de indenização. A paralisação da fluência do prazo prescricional decorre de uma lógica de justiça que os romanos resumiam neste brocardo: *contra non valentem agere, non currit praescriptio* (contra quem não pode agir, não corre a prescrição). Essa lógica de justiça seria violada se entendêssemos diversamente.

O próprio Código Penal estabelece que a sentença penal condenatória torna certo o dever de indenizar, e o Código de Processo Penal disciplina a ação *ex delicto*, que é a ação civil de indenização. O ordenamento jurídico pressupõe que, após a sentença penal definitiva, a parte terá certeza no manejo da ação civil de indenização. Afinal de contas, o juízo penal é mais detalhista que o civil por buscar a verdade real, e não a formal, e por vincular todas as demais esferas ao decidir sobre autoria e materialidade (art. 935, CC). Antes disso, a parte até poderia propor a ação, mas isso não seria recomendável; o próprio CPC permite que o juízo cível suspenda o processo nesse caso, diante da prejudicialidade da ação penal (art. 313, V, *a*, CPC). Antes da sentença penal definitiva, a prescrição não pode fluir à luz do art. 200 do CC, pois não há negligência da parte que se abstém de propor a ação civil (“*contra non valentem agere, non currit praescriptio*”).

O STJ, porém, impõe um requisito para a aplicação do art. 200 do CC: que esteja em curso a persecução penal, seja pela tramitação de um inquérito penal, seja pela existência de uma ação penal em curso. É preciso que algumas das autoridades competentes para a persecução penal reconheçam a feição penal do fato por meio da instauração do inquérito ou da propositura da ação penal. Sem deflagração da persecução penal, não se aplica o impedimento da prescrição previsto no art. 200 do CC.

Se não houver ajuizamento de ação penal, o termo inicial da prescrição será a data do arquivamento do inquérito policial, pois durante a pendência da investigação criminal não era razoável a provocação do juízo civil. Não importa se houve a absolvição (STJ, AgInt no AgRg no AREsp 603.860/SP, 4ª Turma, Rel. Ministro Marco Buzzi, DJe 19/12/2016). Na mesma linha, entendemos que, havendo ação penal com sentença definitiva absolutória, o art. 200 do CC será igualmente aplicável: a prescrição só começará a correr a partir do trânsito em julgado da sentença penal final, ainda que haja a absolvição do réu ou a rejeição liminar da denúncia.

Por fim, para o STJ, não basta que o fato seja, ao mesmo tempo, um crime e um ilícito civil. Há necessidade do que a jurisprudência do STJ designa de “uma relação de prejudicialidade” da questão penal em relação à civil. Seria forçoso que o fato seja analisado pelo juízo penal, cuja decisão poderá vincular a instância civil quanto à autoria e à materialidade (art. 935 do CC). Como reza o art. 200 do CC, é preciso que se trate de um fato “que deva ser apurado no juízo criminal”. Em alguns julgados do STJ, há a insinuação de que seria possível haver fatos que, embora simultaneamente tipifiquem um tipo penal e ilícito civil, não guardariam relação de prejudicialidade.

Com a devida vênia, essa insinuação incorre em atecnia. Se um mesmo fato caracteriza crime e ilícito civil, há necessariamente a relação de prejudicialidade, assim entendida como a potencialidade de a sentença penal condenatória vincular o juízo cível na forma do art. 935 do CC. A prejudicialidade aí não significa que é inviável o julgamento da ação civil sem a prévia resolução da ação penal. Significa que há um risco de vinculação da esfera cível pela penal, o que ocorre se o fato configurar, ao mesmo tempo, ilícito civil e enquadrar-se formalmente em algum tipo penal.

A título ilustrativo: o STJ analisou um caso em que dois indivíduos foram réus em uma ação penal pelo fato de supostamente terem falsificado uma guia de recolhimento do ICMS em conluio com auditores da receita estadual. Eles, porém, pretendiam pedir indenização por danos morais contra o Estado, pelo fato de este ter inscrito o nome deles em dívida ativa pela falta de pagamento do ICMS. O STJ entendeu que aí não havia a relação de prejudicialidade e, por isso, não poderia ser invocado o impedimento do prazo prescricional previsto no art. 200 do CC (STJ, AgInt no AREsp 971.779/PR, 2ª Turma, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe 18/12/2017⁴). Temos que, nesse caso, a correta leitura é que aí havia dois fatos diferentes, e não um mesmo fato que configurasse crime e ilícito civil. O primeiro fato era a falsificação de uma guia de ICMS, que caracteriza um crime. O segundo fato era a negativação do nome dos contribuintes por inadimplemento do ICMS, que caracteriza um ilícito civil. Não se aplica aí o art. 200 do CC. Se, porém, o Estado estivesse a ajuizar uma ação de indenização contra os supostos fraudadores do ICMS, aí sim haveria a aplicação do art. 200 do CC, pois o mesmo fato (fraude da guia) teria configurado um tipo penal e um ilícito civil. Enfim, o art. 200 do CC se aplica para suspender a ação civil de indenização decorrente de um crime (a famosa ação *ex delicto*).

2.2.2. Vinculação do juízo civil e administrativo ao penal

2.2.2.1 Noções gerais

Outra conexão entre as instâncias refere-se à vinculação do juízo civil e administrativo ao penal quando este decidir autoria e materialidade. De fato, a decisão em uma instância de responsabilidade não vincula as demais, salvo um único caso: se o juízo penal decidir sobre a autoria ou a existência do fato (materialidade), essa decisão vinculará todas as demais instâncias em razão do maior rigor probatório exigido para a

⁴ A compreensão dos fatos depende de leitura do inteiro teor do acórdão estadual: TJPR – 1ª C.Cível – AC – 1227579-9 – Curitiba – Rel.: Jorge de Oliveira Vargas – Unânime – J. 27.01.2015.

instância penal, conforme art. 935, CC, art. 126, Lei nº 8.112/90, e arts. 66 e 67, III, CPP, a seguir transcritos:

Código Civil (CC)

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Lei nº 8.112/90

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Código de Processo Penal (CPP)

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Art. 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil:

I – o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação;

II – a decisão que julgar extinta a punibilidade;

III – a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.

Assim, se o juízo penal absolver o indivíduo por entender que este não foi o autor, o juízo civil é obrigado a acolher essa decisão fática. Se o juízo penal reconhecer que houve legítima defesa (materialidade), esse fato tem de ser levado em conta pelo juízo civil necessariamente.

Decisões penais por insuficiência de provas não vinculam as demais instâncias, pois não representam um atestado de autoria ou de materialidade. Se o juízo penal absolver o indivíduo por entender serem insuficientes as provas acerca da sua autoria ou da materialidade, essa decisão não vincula as demais esferas, pois o juízo penal não decidiu a autoria ou a materialidade, e sim absteve-se de decidir isso por falta de provas.

Decisão penal que absolve por atipicidade (reconhecer que fato não é crime) é irrelevante para o juízo civil, pois não versa sobre autoria ou materialidade do fato.

2.2.2.2. Sentença penal superveniente às decisões finais dos juízos civil e administrativo

As instâncias podem tramitar sem necessidade de suspensão. Todavia, a superveniência de sentença penal decidindo a autoria ou a materialidade autoriza: (1) o desfazimento de sentença cível contrária por meio de ação rescisória e (2) a desconstituição de ato administrativo sancionador contrário por meio de ação anulatória no prazo decadencial de 5 anos contados a partir do trânsito em julgado da sentença criminal. Sobre este último caso, citamos este julgado do STJ:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. POLICIAL MILITAR. EXCLUSÃO DA CORPORÇÃO. SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA. REVISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Em observância ao princípio da *actio nata*, apenas com o trânsito em julgado da sentença criminal surgiu a pretensão do agravado de postular a invalidação do ato administrativo que o excluiu da polícia militar, pelo que não há falar em prescrição no caso.

2. Agravo regimental não provido.

(STJ, AgRg no Ag 1.350.792/GO, 1ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 2/2/2011)

Ao nosso sentir, não importa se esse desfazimento será favorável ou contrário ao indivíduo, de modo que seria cabível o desfazimento da sentença civil para desfazer a absolvição do réu na ação de responsabilidade civil ou o desfazimento do ato administrativo com base no princípio administrativo da autotutela para desfazer a absolvição do investigado.

No caso de responsabilidade civil, entendemos que o prazo decadencial de 2 anos da ação rescisória só começa a correr do trânsito em julgado da sentença criminal, pois só aí nasce o direito do interessado em desfazer a sentença. O fundamento da ação rescisória é a superveniência de prova nova (art. 966, VII, CPC), e o termo inicial se baseia no princípio da *actio nata* e no art. 935 do CC, os quais afastariam a restrição temporal de 5 anos prevista no art. 975, § 2º, do CPC para a descoberta da prova nova. Desconhecemos julgado do STJ nesse tema.

No caso de responsabilidade administrativa, ainda que a sentença penal não vincule o juízo administrativo por ter sido fundada em insuficiência de prova, o prazo decadencial de 5 anos para o desfazimento do ato administrativo sancionador começa a

correr do trânsito em julgado da sentença criminal, pois só aí se esgotou o exame dos fatos. Nesse sentido, este precedente do STJ:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA. AÇÃO RESCISÓRIA. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. ULTERIOR ABSOLVIÇÃO NA ESFERA PENAL POR AUSÊNCIA DE PROVAS SUFICIENTES DA AUTORIA (ART. 396, IV, CPP). INTERFERÊNCIA NA ESFERA ADMINISTRATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. INDEPENDÊNCIAS DAS INSTÂNCIAS. ERRO DE FATO. OCORRÊNCIA. MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ.

NÃO CABIMENTO.

1. O juiz não está obrigado a rebater, pormenorizadamente, todas as questões trazidas pela parte, citando os dispositivos legais que esta entende pertinentes para a resolução da controvérsia. A negativa de prestação jurisprudencial se configura apenas quando o Tribunal deixa de se manifestar sobre ponto que seria indubitavelmente necessário ao deslinde do litúgio.

2. “O trânsito em julgado de sentença penal absolutória é o marco inicial para a contagem do prazo prescricional de ação que objetiva a anulação do ato que demitiu o autor, uma vez que o *decisum* apreciou os mesmos fatos que motivaram a aplicação da pena de demissão” (REsp 619.071/RJ, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 04/11/2004, DJ 29/11/2004 p. 388).

3. A sentença absolutória proferida na esfera penal por ausência de provas suficientes da autoria não vincula as esferas administrativa e cível, o que ocorre somente quando naquela instância tenha sido taxativamente declarado que o réu não foi o autor do crime ou que o fato não existiu. Precedentes.

4. Consubstancia erro de fato a consideração, pelo aresto rescindendo, para julgar procedente pedido de reintegração de servidor público, de um fato inexistente, qual seja, a absolvição penal por inexistência de autoria, quando na realidade a absolvição deu-se por ausência de provas suficientes da autoria.

5. Acolhidas as alegações do recorrente de violação à literal disposição de lei e de erro de fato, de modo a julgar procedente o pedido de rescisão do aresto prolatado pela Corte de origem, não prospera a alegação de litigância de má-fé.

6. Recurso especial provido em parte.

(STJ, REsp 879.734/RS, 6ª Turma, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJe 18/10/2010)

Entendemos que o desfazimento do ato administrativo ou da sentença civil contrária à superveniente sentença criminal consiste em uma invalidade, pois o ato a ser desconstituído nasceu com base em uma qualificação fática juridicamente indevida.

2.2.2.3. Improbidade administrativa e o princípio da independência das instâncias

Quanto à improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), consideramo-la como ilícito civil-administrativo a deflagrar uma responsabilidade civil-administrativa contra agentes públicos e particulares coautores, com sanções próprias que vão além da mera indenização por abranger perda de cargo público e suspensão de direitos políticos. Essa natureza jurídica permite a aplicação dos dispositivos que tratam do efeito vinculante da sentença penal que decide a autoria e a materialidade sobre a esfera civil e administrativa (art. 935, CC; art. 126, Lei 8.112/90; arts. 66 e 67, III, CPP). Na doutrina administrativa, há controvérsia sobre a natureza jurídica da responsabilidade decorrente de improbidade administrativa, oscilando entre natureza civil-política e civil-administrativa, como ensinam Ronny Charles e André Holanda Jr.⁵. Seja como for, a doutrina majoritária concorda com a presença de um ingrediente civil na natureza dessa responsabilidade, o que confirma nossa tese da subordinação à decisão penal em autoria e materialidade nos termos dos dispositivos já mencionados. Ademais, a presença de ingrediente administrativo nessa natureza jurídica seria um soldado de reserva para credenciar a aplicação do art. 126 da Lei nº 8.112/90.

3 CONCLUSÃO

As hipóteses de conexão que excepcionam o princípio da independência das instâncias não estão bem delimitadas na legislação, o que deixa espaços nos quais a doutrina e a jurisprudência podem ser mover.

Para tanto, este estudo propõe as seguintes interpretações dos principais aspectos das exceções ao princípio da independência das instâncias:

- a) o impedimento da prescrição da ação *ex delicto* (a de responsabilidade civil proveniente de um ato ilícito) previsto no art. 200 do CC só pode ser invocado se tiver sido deflagrada a persecução penal por meio da instauração de um

⁵ HOLANDA JR. André Jackson de; TORRES, Ronny Charles L. **Improbidade Administrativa**. Salvador: JusPodivm, 2017, pp. 20-24.

inquérito policial ou da propositura de uma ação penal. Nesse caso, o termo inicial da prescrição será o arquivamento do inquérito policial ou, se houver ação penal, da sentença penal, ainda que tenha havido absolvição.

- b) Esse impedimento da prescrição da ação *ex delicto* surte efeitos também para terceiros que não foram parte do processo penal.
- c) O juízo penal vincula as instâncias civil e administrativa quando decidir a autoria ou a materialidade, o que não abrange julgamentos baseados em insuficiência de prova.
- d) A superveniência de sentença penal decidindo autoria e materialidade autoriza a invalidação de sentença civil ou de ato administrativo assentados em premissas fáticas contrárias. No caso de sentença em ação de responsabilidade civil, a via adequada é a ação rescisória, cujo biênio decadencial começará a correr a partir do trânsito em julgado da ação penal, sem aplicação do limite temporal de 5 anos do § 2º do art. 975 do CPC. No caso de ato administrativo que analisou a responsabilidade administrativa, o prazo decadencial de 5 anos para a invalidação começa a correr do mesmo marco: o trânsito em julgado da sentença penal.
- e) Esse desfazimento do pronunciamento civil ou administrativo contraditório ao juízo penal quanto à autoria ou à materialidade se aplica contra o investigado ou a favor do investigado.
- f) A natureza jurídica da improbidade administrativa envolve ingredientes civis e administrativos, e, portanto, sujeita-se aos efeitos vinculantes do juízo penal quanto à autoria e à materialidade.

Embora as conclusões acima estejam amparadas em legítimo exercício de hermenêutica, convém a edição de leis que cristalizem essa orientação, pois o texto normativo atual é lacônico e dá ensejo a divergências interpretativas.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645