



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 50.223 - SP (2016/0036815-5)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
AGRAVANTE : **ELOI FOUQUET**
ADVOGADO : **RODRIGO OLIVEIRA RAGNI DE CASTRO LEITE E OUTRO(S)** - SP201169
AGRAVADO : **ESTADO DE SÃO PAULO**
PROCURADOR : **MARTHA CECÍLIA LOVIZIO E OUTRO(S)** - SP096563

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA CONDENATÓRIA TRANSITADA EM JULGADO. PENA DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. REDISCUSSÃO DA EXTENSÃO DA SANÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA À COISA JULGADA. ATO DA ADMINISTRAÇÃO QUE DECLARA A PERDA DO CARGO. MERO CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno ajuizado contra decisão que julgara recurso interposto contra **decisum** publicado na vigência do CPC/73.

II. No acórdão objeto do Recurso Ordinário, o Tribunal de origem denegou a ordem, em Mandado de Segurança impetrado pelo ora agravante, no qual postula a desconstituição de ato que, em cumprimento à condenação imposta em anterior Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, declarara a perda do cargo de Escrivão de Polícia.

III. No caso, o agravante foi eleito Prefeito do Município de Eldorado/SP, afastando-se do seu cargo de Escrivão da Polícia Civil. Posteriormente, em decorrência da prática de ato de improbidade, ocorrido quando exercia o cargo de Prefeito, fora condenado, dentre outras sanções, à pena de "perda de eventual função pública". Transitada em julgado a sentença condenatória, em cumprimento à decisão judicial o Governador do Estado de São Paulo declarou a perda do cargo público de Escrivão de Polícia, então ocupado pelo agravante.

IV. Levando em consideração que **(a)** a sentença condenatória, transitada em julgado, foi expressa ao impor, ao agravante, a sanção de "perda de eventual função pública", e **(b)** o disposto no art. 20 da Lei 8.429/92, segundo o qual "a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória" a discussão acerca do alcance da pena da perda da função pública imposta ao agravante – se seria somente o cargo de Prefeito ou se abrangeria qualquer função pública eventualmente ocupada – deveria ter sido feita nos autos da ação em que imposta referida sanção, sob pena de ofensa à coisa julgada.

V. Ainda que assim não fosse, o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência no sentido de que "a sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irreversível" (STJ, REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SEGUNDA TURMA, DJe de 20/11/2013). Nesse sentido: STJ, AgInt no REsp 1.701.967/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/02/2019.

VI. Na forma da jurisprudência, "para efeitos da Lei de Improbidade Administrativa, o conceito de função pública alcança conteúdo abrangente, compreendendo todas as espécies de vínculos jurídicos entre os agentes públicos, no sentido lato, e a Administração, a incluir o servidor que ostenta vínculo estatutário com a Administração Pública, de modo que a pena de perda de função pública prevista na Lei 8.429/1992 não se limita à exoneração de eventual cargo em comissão ou destituição de eventual função comissionada, alcançando o próprio cargo efetivo. (...) 'A sanção relativa à perda de função pública prevista no art. 12 da Lei 8.429/92 tem sentido lato, que abrange também a perda de cargo público, se for o caso, já que é aplicável a 'qualquer agente público, servidor ou não' (art. 1º), reputando-se como tal '(...) todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior' (art. 2º)' (REsp 926.772/MA, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/04/2009, DJe 11/05/2009)" (STJ, MS 21.757/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/12/2015).

VII. A Segunda Turma do STJ, apreciando caso similar ao dos autos (STJ, RMS 32.378/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/05/2015), decidiu pela desnecessidade de instauração de prévio processo administrativo disciplinar, pois, na hipótese, o ato que declara a perda do cargo público está apenas dando cumprimento à decisão judicial transitada em julgado.

VIII. Agravo interno improvido.

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, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 07 de maio de 2019(Data do Julgamento)

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 50.223 - SP (2016/0036815-5)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo interno, interposto, em 30/11/2016, por ELÓI FOUQUET, contra decisão de minha lavra, publicada em 09/11/2016, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, interposto, em 26/10/2015, por ELOI FOUQUET, com fundamento no art. 105, II, **b**, da Constituição Federal, contra acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

'MANDADO DE SEGURANÇA DECLARAÇÃO DE PERDA DE FUNÇÃO PÚBLICA DECORRENTE DE CONDENAÇÃO EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SANÇÃO QUE ABRANGE TODA E QUALQUER FUNÇÃO EXERCIDA JUNTO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MOMENTO DA PROLAÇÃO DA DECISÃO CONDENATÓRIA Medida que visa a proteger a sociedade e a própria Administração Pública da atuação de agente cuja improbidade foi reconhecida judicialmente Desnecessidade de observância a processo administrativo específico Mera aplicação de comando judicial transitado em julgado Precedente Inexistência de direito líquido e certo Segurança denegada, revogada a liminar' (fl. 258e).

No acórdão objeto do Recurso Ordinário, o Tribunal de origem denegou a ordem, em Mandado de Segurança preventivo, no qual a requerente postula a desconstituição de ato que, em cumprimento à condenação imposta em anterior Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, declarou a perda do cargo de Escrivão de Polícia.

Nas razões de seu Recurso Ordinário, a requerente sustenta, em síntese, que:

- a) o acórdão recorrido é nulo, por ofensa ao princípio da proibição de **reformatio in pejus**, pois 'se o efeito da perda do cargo público de escrivão não constou textualmente da inicial, estando fora do pedido, e também não está grafada especificamente na r. sentença, inexistindo ainda recurso do parquet naquela oportunidade e com este sentido, é evidente que jamais poderá tal sentença servir para determinar a perda do cargo público de escrivão de polícia do Recorrente' (fl. 284e).
- b) o ato impugnado é nulo e ilegal, pois 'o suposto ato ímprobo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cometido pelo Recorrente teria ocorrido enquanto o mesmo exercia unicamente o cargo de Prefeito Municipal, e estava ainda afastado de seu cargo de 'escrivão de polícia', de modo que 'jamais poderia a sanção aplicada de perda da função pública vir espraiar efeitos no cargo público que o Recorrente exerce junto a Secretaria de Segurança Pública, pois que o mesmo cometeu o referido ato enquanto exclusivamente exercia o mandato de prefeito municipal' (fl. 287e);

c) o ato impugnado é nulo, por ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da legalidade, pois fora praticado sem a instauração de prévio processo administrativo disciplinar, nos termos da Lei Complementar Estadual 207/79 (Lei Orgânica da Polícia Civil);

d) o ato impugnado é nulo, por ofensa à teoria dos motivos determinantes, por entender que 'os motivos ensejadores do ato demissório praticado pelo Recorrido não existem', pois o 'Juiz de Direito não determinou que o Recorrente deveria perder seu cargo público de escrivão de polícia! O Decreto que declarou a perda de seu cargo, portanto, padece de vício insanável' (fl. 304e).

O ESTADO DE SÃO PAULO apresentou contrarrazões (fls. 342/350e).

O Recurso Ordinário foi admitido pelo Tribunal de origem (fl. 360e).

O Ministério Público Federal, pelo Subprocurador-Geral da República MANOEL PASTANA opina pelo não provimento do Recurso Ordinário (fls. 371/377e).

Na MC 25.399/SP, proferi decisão indeferindo a atribuição de efeito suspensivo ao presente Recurso Ordinário.

A insurgência não merece prosperar.

Com efeito, de acordo com os autos, o requerente fora eleito Prefeito do Município de Eldorado/SP, afastando-se do seu cargo de Escrivão da Polícia Civil. Posteriormente, em decorrência da prática de ato de improbidade, praticado quando Prefeito do Município de Eldorado/SP, fora condenado, dentre outras sanções, à pena de 'perda de eventual função pública' (fl. 32e).

Transitada em julgada a sentença condenatória, em cumprimento à decisão judicial, o Governador do Estado de São Paulo declarou a perda do cargo público de Escrivão de Polícia (fl. 45e), então ocupado pelo requerente.

Contra tal ato, o requerente impetrou Mandado de Segurança, alegando a nulidade da decretação de perda do cargo público, pois a condenação referia-se a atos praticados quando ocupava o cargo de Prefeito Municipal, não guardando relação com suas atividades como Escrivão de Polícia.

Ocorre que, ao apreciar o tema, o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência no sentido de que 'a sanção de perda da função pública



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível' (STJ, REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/11/2013). Nesse sentido: STJ, REsp 924.439/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/08/2009 e RMS 32.378/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/05/2015. Esse também é o entendimento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (*Improbidade Administrativa*, 8.ed. São Paulo : Saraiva, 2014, p. 676), para quem:

'Em razão da mencionada incompatibilidade entre a personalidade do agente e a gestão da coisa pública, o que se tornou claro com a prática do ato de improbidade, deve a sanção de perda da função, quando aplicada, extinguir todos os vínculos laborais existentes junto ao Poder Público. O art. 12, em seus três incisos, fala genericamente em perda da função, que não pode ser restringida àquela exercida por ocasião da prática do ato de improbidade, isso sob pena de se permitir a prática de tantos ilícitos quantos sejam os vínculos existentes, em flagrante detrimento da coletividade e dos fins da lei. Ainda que o agente exerça duas ou mais atribuições, de origem eletiva ou contratual, ou uma função distinta daquela que exercia por ocasião do ilícito, o provimento jurisdicional haverá de alcançar todas, determinando a completa extinção das relações existentes entre o agente e o Poder Público.

Assim, é irrelevante, verbi gratia, tenha sido praticado em detrimento de um ente municipal e o agente, por ocasião da aplicação da sanção, mantenha uma relação funcional com a administração estadual, pois a dissolução deverá abranger todos os vínculos mantidos com o Poder Público, designativo que abrange os sujeitos passivos dos atos de improbidade'.

Além disso, a Segunda Turma do STJ, apreciando caso similar ao dos autos, decidiu pela desnecessidade de instauração de prévio processo administrativo disciplinar, pois, na hipótese, o ato que declara a perda do cargo público está apenas dando cumprimento à decisão judicial transitada em julgado. O referido julgado recebeu a seguinte ementa:

'ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA CONDENAÇÃO. TRÂNSITO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EM JULGADO. DECLARAÇÃO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO. MERO CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AUSÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE LIQUIDEZ E CERTEZA AO DIREITO POSTULADO.

1. Recurso ordinário em mandado de segurança impetrado contra o ato administrativo que declarou a perda da função pública de servidor público por atenção ao teor de sentença judicial transitada em julgada. O impetrante alega violação do devido processo legal e o abuso de direito.

2. A aplicação da penalidade de perda de função pública, prevista nos arts. 9º, 10º e 11 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), abrange todas as atividades e vínculos que o agente ímprobo eventualmente possuir com o poder público.

3. 'A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível' (REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013). No mesmo sentido: REsp 924.439/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.8.2009.

4. Não há falar em violação do devido processo legal, pois o ato administrativo atacado (fl. 12) somente deu cumprimento administrativo à decisão judicial, transitada em julgado, por meio da qual se declarou a perda da função pública.

Recurso ordinário improvido' (STJ, RMS 32.378/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/05/2015).

Nesse contexto, aplicável ao caso o disposto na Súmula 568/STJ, segundo a qual 'o relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema'.

Ante o exposto, nego provimento ao Recurso Ordinário em Mandado de Segurança" (fls. 379/382e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que:

"III.a – Da Necessária Reserva de Plenário e Impossibilidade de Improvimento Monocrático do Recurso Intentado

No presente caso o recurso intentado deve ser julgado pela Turma, em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

plenário, sendo vedada a decisão monocrática tal como a lançada e neste instante objeto deste recurso.

Com efeito, trata-se de recurso ordinário, tal qual previsto no art. 105, II, 'b', da CF/88.

E é o mesmo inicialmente regrado pela Lei de Mandado de Segurança, que é lei especial e prevalece sobre o CPC.

E dispõe a Lei nº 12.016/09:

(...)

Ora, julgamento em sessão é aquele realizado por órgão colegiado, e não por relator monocraticamente. Logo, incabível, na espécie, a r. decisão recorrida já que o recurso apresentado somente pode ser julgado pelo órgão colegiado.

Não bastasse isso, dispõe o novel CPC:

(...)

Não se trata, o presente caso, de nenhuma das alíneas do inciso IV, do art. 932, do CPC, pois que o objeto do recurso tirado contra o v. acórdão do TJSP não é contrário a súmula do STF ou STJ, de acórdão proferido em recursos repetitivos por estes Tribunais, ou mesmo entendimento firmado por estas Cortes em sede de resolução de demandas repetitivas.

Logo, também não poderia ser decidido monocraticamente.

Sendo assim, por tais parâmetros, compete que seja reconsiderada a r. decisão recorrida para o fim de se remeter o recurso para julgamento colegiado, ou, acaso não seja este o entendimento, que a própria Turma reforme a r. decisão recorrida para então julgar o Recurso Ordinário Constitucional em Mandado de Segurança.

III.b – Inexistência de Entendimento Dominante quanto a Tese da Nulidade do V. Acórdão objeto do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança pela Ofensa ao Princípio da Proibição da Reformatio in Pejus

Como suscitado, a MM. Ministra Relatora proferiu a r. decisão recorrida ao argumento de que subsistiria entendimento dominante acerca do tema. Isso, contudo, não se aplica ao caso do debate que envolve o atentado cometido pelo v. acórdão desafiado pelo Recurso Ordinário em Mandado de Segurança ao princípio da proibição da *reformatio in pejus*.

Conforme consta dos autos, temos que foi deferida liminar determinando a suspensão da decisão do Exmo. Sr. Governador do Estado que decretou a perda da função pública do Recorrente, pelo que o mesmo foi reintegrado ao seu cargo.

(...)

O fundamento da manutenção da liminar quando do julgamento do Agravo Regimental foi o de que o art. 37, no inciso I, da CF/88,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

distingue as figuras jurídicas de 'cargos, empregos e funções públicas', cada uma delas com seu conceito e efeitos jurídicos, sendo certo que em seu § 4º dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão na 'perda da função pública', mas que na r. sentença da ação civil pública houve a condenação apenas a perda da função pública, e não do cargo do Impetrante, sendo certo que atualmente ele só exerce o cargo.

Outrossim, restou ainda consignado que mesmo que o MM. Juiz de primeiro grau houvesse determinado a penalidade de perda do cargo do Recorrente, a penalidade se mostraria irrazoável e desproporcional, eis que o § 4º do art. 37 da Constituição Federal dispõe que a perda de função pública se dará 'na forma e gradação prevista em lei', sendo certo que não houve a especificação, na r. sentença condenatória, de que deveria haver a perda da função pública.

Significa, portanto que naquela oportunidade se reconheceu que a r. sentença jamais poderia ter efeitos sobre o cargo de escrivão de polícia ocupado atualmente pelo Impetrante. E assiste razão a tal pensar, pois que acordo com o disciplinado nos arts. 93, IX, da CF/88, e 165 e 458 do CPC.

(...)

Pois bem, o v. acórdão do TJSP que decidiu o mérito se mostra nulo por atentar contra o Princípio da Vedação da *Reformatio in Pejus*. Deveras, a r. sentença que condenou o Recorrente por improbidade administrativa em nenhum momento determinou à ele a perda do cargo público de escrivão de polícia, e tampouco poderia ser diferente já que o *parquet*, em sua inicial da ação de improbidade, não requereu tal penalidade.

Assim, não houve a especificação, na r. sentença, de que a mesma resultaria em perda do cargo público, e tampouco poderia haver sob pena de se mostrar extra petita e, portanto, nula.

Ora, os limites da lide são colocados pelas partes na inicial, conforme indica o art. 141, do novo CPC (art. 128 do antigo CPC). E o *parquet* em nenhum momento requereu a perda do cargo de escrivão de polícia, conforme consta da inicial da ação de improbidade que está anexada aos autos, motivo pelo qual o Recorrente sequer se defendeu de tal possibilidade.

Pensar o contrário, aliás, é concordar com o evidente desrespeito ao art. 141, do CPC, e mesmo ao Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, a teor do art. 5º, LV, da CF/88.

Essa constatação, evidentemente, funciona em favor do Recorrente, pois que se o efeito da perda do cargo público de escrivão não constou textualmente da inicial, estando fora do pedido, e também não está grafada especificamente na r. sentença que o condenou, inexistindo



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ainda recurso do parquet naquela oportunidade e com este sentido, é evidente que jamais poderá tal sentença servir para determinar a perda do cargo público de escrivão de polícia do Recorrente.

Lembremos que as sanções de improbidade administrativa, mormente a de perda da função pública, é próxima e de cunho penal. Tanto o afirmado é verdadeiro que a autoridade coatora fundamentou-se em parecer que entendeu aplicável o consignado no art. 92, I, do Código Penal.

Mas este Superior Tribunal de Justiça já deixou claro que os efeitos específicos da condenação não são automáticos, de sorte que, ainda que presentes, em princípio, os requisitos do artigo 92, inciso I, do Código Penal, deve a sentença declarar, motivadamente, os fundamentos da perda do cargo público:

(...)

Ainda que tal decisão do Eg. STJ se refira a seara criminal, o entendimento é plenamente aplicável ao caso em tela.

A uma porque o Sr. Governador fundou a exoneração do Recorrente também em tal dispositivo, o que se deu por analogia.

A duas porque a Lei de Improbidade Administrativa, e suas sanções, possuem conotações com o Direito Criminal. Marçal Justen Filho bem salienta que a Lei nº 8.429/92 possui uma forte carga penal em razão do caráter punitivo das sanções nela previstas, motivo pelo qual a improbidade seria um instituto de natureza mista, ou seja, de natureza ao mesmo tempo administrativa, penal e civil.

Em terceiro, porque há de se interpretar restritivamente os dispositivos sancionatórios, sejam eles civis, criminais ou meramente administrativos, de sorte a se respeitar os Direitos e Garantias Fundamentais, como o da livre iniciativa e direito ao exercício de profissão, o direito de propriedade, a liberdade, a saúde, a vida, etc.

Fica claro, portanto, que se ausente fundamentação específica, a teor do artigo 93, IX, da Constituição Federal, não pode se admitir que a decisão judicial tenha conferido efeito de perda de algum cargo público. Quer dizer, por não ter especificadamente disciplinado na r. sentença da ação de improbidade que a perda da função pública atingiria o cargo de escrivão de polícia, não se pode agora querer conferir tal efeito a esta r. sentença.

A perda da função pública como efeito da condenação deve ser apontada mediante circunstância particular que recomende a adoção de tal medida, ou seja, o MM. Juiz deve fundamentar esta e a abrangência desta. E não é o que se deu no caso em tela, pois que a r. sentença condenatória da ação de improbidade administrativa não especifica que o Recorrente deve perder seu cargo de escrivão de polícia ou todo e qualquer cargo público que estivesse ocupando.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

E compreender agora que esta r. sentença da ação de improbidade possui o efeito de determinar a perda do cargo junto a Força Pública Estadual por parte do Recorrente é, irremediavelmente, um atentado ao Princípio da Vedação a Reformatio in Pejus, seja na esfera administrativa ao se permitir que o Recorrido pratique o ato ora desafiado pelo mandado de segurança, ou ainda na seara judicial, por parte do acórdão proferido pelo Eg. TJSP que compreendeu que a r. sentença da ação civil pública por improbidade teve os efeitos de determinar a perda do cargo de escrivão de polícia por parte do Recorrente.

Pelo princípio da vedação da reformatio in pejus o julgamento não poderá resultar para a parte situação mais desfavorável em relação àquela existente antes do próprio julgamento.

Ora, no presente caso não constou da r. sentença da ação de improbidade a perda do cargo de escrivão de polícia (o que seria obrigatório ante o contido no art. 93, IX, da CF/88), pelo que não pode o Recorrido ou mesmo o Eg.

Tribunal ad quo compreender que aquela r. sentença teve este efeito, sob pena de ofensa ainda aos arts. 141, do novo CPC, e 5º, LV, e 93, IX, da CF/88.

Isso, evidentemente, se configura em flagrante nulidade. E não há entendimento do Eg. STJ a respeito, pelo que a r. decisão recorrida não pode prevalecer.

A vedação a *reformatio in pejus* decorre do princípio dispositivo, que determina que a prestação jurisdicional somente pode ser prestada se for requerida, cabendo ao autor da ação delimitar o objeto de apreciação pelo juízo (art. 141, do novo CPC).

E no caso em tela a perda do cargo de escrivão não foi requerida pelo Parquet na inicial da ação de improbidade, sendo certo que tampouco foi decretada na r. sentença do MM. Juiz a quo que cuidou daquela ação de conhecimento. Desta feita, não pode agora, seja o Recorrido ou mesmo o TJSP, atribuir o efeito da perda do cargo público de escrivão de polícia do Recorrente por causa daquela r. sentença da ação de improbidade, pois que isso a referida sentença não o fez.

Desta maneira, o Recorrido e mesmo o Eg. Tribunal a quo, ao reconhecer o efeito da perda do cargo público de escrivão de polícia por parte do Recorrente com base naquela r. sentença da ação de improbidade administrativa que nada trata especificamente deste assunto, estão a praticar a *reformatio in pejus*, o que é vedado por nosso Direito.

(...)

II.c – Inexistência de Entendimento Dominante acerca da Nulidade do Ato Coator devido a sua Inconstitucionalidade e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ilegalidade

Também inexistente entendimento dominante acerca do tema.

Nobres Julgadores, o suposto ato ímprobo cometido pelo Recorrente teria ocorrido enquanto o mesmo exercia unicamente o cargo de Prefeito Municipal, e estava ainda afastado de seu cargo de escrivão de polícia.

Logo, jamais poderia a sanção aplicada de perda da função pública vir espalhar efeitos no cargo público que o Recorrente exerce junto a Secretaria de Segurança Pública, pois que o mesmo cometeu o referido ato enquanto exclusivamente exercia o mandato de prefeito municipal.

Ocorre que se o ato de improbidade foi praticado no exercício do cargo de Prefeito Municipal, época na qual evidentemente o Impetrante não exercia qualquer função junto ao Governo do Estado de São Paulo e não estava no exercício do seu cargo junto a Polícia Civil, a sanção de perda da função pública aplicada somente pode atingir o cargo de Prefeito Municipal.

(...)

Verificamos que ambos os dispositivos, tanto o constitucional quanto o legal, remetem a perda 'da' função pública, e não 'de' função pública ou 'das' funções públicas, pelo que o legislador, evidentemente, remete a aplicabilidade de tal sanção unicamente a função pública em que o agente estava investido quando praticou o ato ímprobo, e não a todos os cargos ou funções que porventura o mesmo possuísse ou venha a possuir.

A doutrina, como não poderia deixar de ser, corrobora com o quanto asseveramos:

(...)

Outrossim, e para demonstrar como não é pacífico o entendimento, ao contrário do consignado na r. decisão recorrida, nossos Tribunais também já se manifestaram no mesmo sentido aqui defendido:

(...)

Diante do quadro relatado evidencia-se que a r. sentença proferida pelo MM. Juiz da Comarca de Eldorado e alusiva a condenação do Recorrente por improbidade administrativa jamais poderia tratar da perda da função pública do Recorrente junto a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, e de fato não tratou como vimos no tópico antecedente. Mas mais que isso, fica claro que inexistente o entendimento dominante acerca do tema ventilado pela r. decisão recorrida.

Exas., a r. sentença da ação de improbidade jamais poderia condenar o Recorrente a perda do cargo público de escrivão da polícia civil, visto que o suposto ato ímprobo que este praticou se deu quando o mesmo exercia exclusivamente o cargo de Prefeito Municipal, e não no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

exercício do cargo de escrivão de polícia (do qual estava afastado para o exercício do mandato), sendo certo que o art. 37, § 4º, da CF/88, e art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa, somente determinam a perda da função pública exercida pelo ímprobo quando da prática do ato.

O escopo do sancionamento da improbidade - mediante a suspensão dos direitos políticos e perda da função pública - é afastar seus autores do exercício de mandatos, cargos, funções e empregos exercidos na administração pública onde praticaram o ato.

É imperioso o reconhecimento do nexo causal entre tal exercício de cargo e a prática do ato de improbidade em atenção ao próprio princípio da utilidade da sanção.

Esta conclusão também é atingida pela interpretação sistemática do texto constitucional.

(...)

Ora, podendo o legislador especificar na Lei nº 8.429/92 a cumulação da perda do cargo e inabilitação do exercício da função pública, também não o fez.

Houve restrição no sentido de se afirmar a perda da função pública na LIA, de forma que a 'perda da função pública' não significa a inabilitação para o exercício de outro cargo, isto é, a perda da função somente se dá com relação ao cargo em que o ímprobo praticou o ato de improbidade.

Note-se, aliás, que o próprio inciso III, do art. 12, da Lei nº 8.429/92, deixa claro que a multa civil deve ser fixada até 'cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente', o que obviamente somente pode se referir à remuneração percebida pelo ímprobo no exercício do cargo, função ou emprego no qual foi praticado o ato de improbidade.

É inegável, assim, que a previsão da perda de função pública se limita ao cargo, função ou emprego público no exercício dos quais foi praticado o ato de improbidade.

Veja-se, ademais, que a perda da função pública prevista no art. 92, I, do Código Penal, somente pode se dar com relação aquele cargo exercido pelo réu e com base no qual o mesmo cometeu o delito.

(...)

Se fosse entendido de outra maneira estar-se-ia admitindo a inabilitação do exercício da função pública, ou a perda desta, como um sancionamento perpétuo, pois não previsto o prazo para sua eficácia na Constituição Federal ou mesmo na LIA. E isso ofenderia o disposto no art. 5º, XLVII, *b*, da CF/88, como de fato o v. acórdão efetivamente ofende, tanto quanto o ato coator.

Erra, portanto, o v. acórdão do TJSP desafiado pelo reclamo ordinário constitucional ao declinar que a sentença da ação de improbidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

possuiu o efeito de condenar o Recorrente a perda do seu cargo de escrivão de polícia.

Com efeito, se tampouco a r. sentença da ação de improbidade o poderia fazer, muito o menos o v. acórdão, já que a sanção de perda da função pública somente pode se ligar ao cargo então exercido quando da prática do ato ímprobo.

Incorreta, portanto, também a decisão do Sr. Governador, que interpretou que deveria agir, ou seja, entendeu que deveria, ante a r. sentença da ação de improbidade, declarar a perda do cargo do Recorrente. A r. sentença jamais determinou isso, ou seja, a r. sentença que condenou o Recorrente por improbidade em nenhum momento argumenta que o mesmo deve perder toda e qualquer função pública ou que o mesmo deveria especificamente perder o cargo de escrivão de polícia, sendo certo ainda que a sanção de perda da função pública somente pode ser aplicada em face do cargo exercido quando da prática do ato de improbidade (que neste caso concreto era o cargo de Prefeito Municipal, então exercido pelo Recorrente).

O vício, portanto, é o da interpretação lançada tanto no v. acórdão do Eg. TJSP que decidiu o mandado de segurança quanto pelo Recorrido em seu ato coator, e que se soma agora a r. decisão recorrida, que atribuíram efeito a r.

sentença proferida em ação de improbidade que, de fato e de direito, a mesma não possui.

Em decorrência, ao declarar a perda da função pública do Recorrente o Sr. Governador, tanto quanto o v. acórdão do TJSP que decidiu o mandado de segurança impetrado e a r. decisão recorrida que mantiveram tal decisão, contrariaram, frontalmente, o disposto nos arts. 37, § 4º, e 41, § 1º, I, II e III, da Constituição Federal, bem como o quanto contido no art. 12, III, da LIA.

(...)

Fica claro, desta forma, que também há distinção, pela Constituição Federal, dos institutos de cargo público e função pública.

Em decorrência lógica, fácil verificar que o legislador constituinte determinou que a perda de função pública não equivale a perda de cargo público, pois que são institutos diversos.

Também por este motivo, portanto, é viciado o ato coator e errôneo o v. acórdão do TJSP que decidiu o mandado de segurança. E o é também a r. decisão recorrida.

(...)

Frente a todo o exposto, não há uma só razão jurídica para que fosse declarada a perda do cargo de escrivão de polícia ao Recorrente, pois que isso a r. sentença da ação de improbidade não determina e, mais, a condenação por improbidade a perda da função pública somente



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pode guardar referência ao cargo de prefeito municipal, outrora exercido pelo Recorrente quando da prática do ato de improbidade, e não ao cargo de escrivão da polícia civil (do qual o Recorrente estava afastado e não exercia quando praticou o suposto ato ímprobo que deu origem a sua condenação).

Em sendo assim, claro se torna que o ato coator praticado pelo Recorrido, com abuso de poder, consistente na declaração da perda do cargo público de escrivão de polícia do Recorrente deve ser declarado nulo uma vez que se mostra inconstitucional e ilegal, além de desapegado de qualquer fundamento jurídico, motivo pelo qual deve ser integralmente reformada a r. decisão recorrida para o fim de se julgar provido o Recurso Ordinário Constitucional em Mandado de Segurança de sorte a que o Recorrente seja definitivamente reconduzido a seu cargo de escrivão de polícia.

II.d – Inexistência de Entendimento Dominante Negativo do Tema Alusivo ao Desrespeito aos Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório e Ampla Defesa e da Legalidade: necessidade de provimento monocrático do recurso ante o contido no art. 932, V, 'a', do novo CPC

Também não há entendimento dominante sobre o tema ora em debate, ao contrário do que consignado pela r. decisão recorrida.

(...)

E, no caso em tela, há de lembrarmos o quanto contido no art. 41, § 1º, II, da CF/88, o qual exige processo administrativo, com garantia do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, para que possa um servidor ser exonerado.

Exas., a r. sentença da ação de improbidade, conforme já declinamos e a própria leitura da mesma denota, jamais determinou textualmente que o Recorrente deveria perder seu cargo.

Outrossim, esta r. sentença, conforme observamos nos tópicos antecedentes, também não possui o efeito de determinar a perda do cargo de escrivão de polícia do Recorrente.

Desta forma, o ato coator também se mostra eivado de vícios na medida em que foi prolatado sem ter garantido o contraditório e ampla defesa em um processo administrativo previsto pela legislação. Significa que direitos e garantias fundamentais do Recorrente foram defenestrados.

Veja-se, inclusive, os verbetes sumulares do Eg. STF:

'Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade'. (Súmula 21.)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É necessário processo administrativo, com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso.' (Súmula 20.)'

Ora, com a devida vênia, era o caso não de improvimento do Recurso pela súmula nº 568 do Eg. STJ, mas sim provimento ante o contido no art. 932, V, 'a', do novo CPC.

As súmulas do Eg. STF não comportam dúvidas ou interpretações outras: é necessário processo administrativo onde reste respeitada a ampla defesa!

(...)

Nenhum dos dispositivos alusivos a tais procedimentos foi respeitado no caso em tela, isto é, não foi devidamente instaurado o processo administrativo previsto em lei.

Isso fatalmente fere de morte o princípio do devido processo legal, já se mostrando absolutamente nulo todo o processo administrativo DGP-4.231-14- SSP, e isso desde o seu início, pois que sequer portaria de instauração houve.

E se nulo é o processo administrativo, evidentemente que nula é a decisão do mesmo e o próprio Decreto do Recorrido, pois que a nulidade opera efeitos ex tunc.

Outrossim, foi desrespeitado o Princípio do Contraditório e Ampla Defesa, pois que em nenhum momento o Recorrente foi notificado a se manifestar junto ao processo administrativo que culminou na edição do Decreto pelo Recorrido. Sequer manifestação do mesmo foi permitida! Isso ofende, afora os verbetes sumulares do STF já declinados, o próprio postulado da ampla defesa e do contraditório.

Se tal já fere o respectivo dispositivo constitucional geral, também fere o art. 41, § 1º, II, da CF/88, sendo certo ainda que figura como descumprimento absoluto do art. 98 da Lei Complementar Estadual nº 207/79.

Exa., veja o que dispõe o art. 75 da Lei Complementar Estadual 207/79, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 922/2002:

(...)

Configura-se, assim, presente o irregular cerceamento de defesa, e, portanto, descumprimento da garantia da ampla defesa, motivo pelo qual o julgamento assim realizado não só é arbitrário como também nulo.

E não subsistindo a correta motivação para a confecção do Decreto que declarou a perda do cargo pelo Recorrente, evidentemente também se mitigou irreparavelmente a garantia constitucional do mesmo aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, e do Devido Processo Legal.

Verifica-se do discorrido que não foram observados os princípios da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legalidade, da motivação, do devido processo legal, e do contraditório e da ampla defesa na medida em que se obistou que o Recorrente os exercesse" (fls. 392/413e).

Por fim, requer:

"...a reconsideração da r. decisão recorrida para o fim de se remeter ao colegiado o recurso originalmente intentado, ou, se não for este o caso, o que admitimos apenas por amor ao debate, que seja este recurso levado ao colegiado de forma que se preceda ao seu julgamento, oportunidade na qual haverá de ser reformada a r. decisão recorrida e PROVIDO o presente para o fim de se conceder definitivamente a segurança solicitada, determinando-se que o Recorrente, definitivamente, seja reintegrado ao seu cargo de escrivão da Polícia Civil, bem como se reconhecer e declarar o efeito ex tunc da decisão exarada, de modo que sejam assegurados ao Recorrente todos os direitos e verbas salariais inerentes à função e que não tenham sido percebidos durante o seu afastamento" (fl. 413e).

O ESTADO DE SÃO PAULO apresentou impugnação ao Agravo interno (fl. 416e).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 50.223 - SP (2016/0036815-5)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Não obstante os argumentos da parte agravante, as razões deduzidas neste Agravo interno não são aptas a desconstituir os fundamentos da decisão atacada, que merece ser mantida.

Ressalte-se, de plano, que a questão ora controvertida possui entendimento dominante nesta Corte, fato esse que autoriza a apreciação monocrática do apelo, nos termos da Súmula 568 do STJ ("O relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema") e do art. 255, § 4º, II, do RISTJ.

Ademais, esta Corte, ao proceder à interpretação do art. 557 do CPC/73, firmou o entendimento de que, já tendo sido julgada a matéria, pelo STJ, em inúmeros precedentes, é atribuída ao Relator a apreciação monocrática do Recurso Especial. Ademais, tem-se que, na forma da jurisprudência desta Corte, o posterior julgamento do recurso, pelo órgão colegiado, na via do Agravo Regimental, tem o condão de sanar qualquer eventual má aplicação da regra contida no citado dispositivo.

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE REPARAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E COMPENSAÇÃO POR DANOS MORAIS E ESTÉTICOS. VIOLAÇÃO DO ART. 557 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INADMISSIBILIDADE.

1. A confirmação de decisão unipessoal do Relator pelo órgão colegiado sana eventual violação ao art. 557 do CPC.

2. Ausentes os vícios do art. 535 do CPC, rejeitam-se os embargos de declaração.

3. O reexame de fatos e provas em recurso especial é inadmissível.

4. Agravo não provido" (STJ, AgRg no AREsp 494.663/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, DJe de 09/06/2014).

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. PRELIMINAR. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. ARTIGO 557 DO CPC.

1. Pacífica a jurisprudência de todas as Turmas deste Tribunal Superior no sentido de que o julgamento pelo órgão colegiado via agravo regimental convalida eventual ofensa ao art. 557, caput, do CPC alegadamente verificada na decisão monocrática.

2. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS" (STJ, EDcl no AgRg no REsp 1.188.501/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, DJe de 10/03/2014).

Esse mesmo entendimento, aplica-se, **mutatis mutandis**, à sistemática advinda com o novo Código de Processo Civil, razão pela qual não há como se vislumbrar a ocorrência de afronta ao art. 932 do CPC/2015, em face do disposto no enunciado da Súmula 568/STJ e no art. 253, parágrafo único, II, **b**, do RISTJ.

Com relação à matéria de fundo, de acordo com os autos o ora agravante fora eleito Prefeito do Município de Eldorado/SP, afastando-se do seu cargo de Escrivão da Polícia Civil. Posteriormente, em decorrência da prática de ato de improbidade, praticado quando Prefeito do Município de Eldorado/SP, fora condenado nos autos de Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, tendo a sentença recebido o seguinte dispositivo:

"Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para CONDENAR Elói Fouquet, em razão da prática de atos de improbidade administrativa previstos no art. 11, e incisos, da lei 8.429/92, **às seguintes penas: a) perda de eventual função pública; b) suspensão dos direitos políticos por três anos; c) pagamento de multa no valor de 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida atualmente pelo prefeito municipal, cargo que ele ocupava quando praticou os atos de improbidade administrativa aqui reconhecidos; e d) proibição de contratar com o Poder Público, ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos**" (fl. 32e).

Transitada em julgado a sentença condenatória, em cumprimento à decisão judicial o Governador do Estado de São Paulo declarou a perda do cargo público de Escrivão de Polícia (fl. 45e), então ocupado pelo agravante.

Contra tal ato, o agravante impetrou o presente Mandado de Segurança, alegando a nulidade da decretação de perda do cargo público, pois a condenação referia-se a atos praticados quando ocupava o cargo de Prefeito Municipal, não guardando relação com suas atividades como Escrivão de Polícia.

De início, vale destacar que, conforme transcrição supra, a sentença condenatória, transitada em julgado, foi expressa ao impor, ao agravante, a sanção de "perda de **eventual função pública**", não tendo limitado tal pena ao cargo de Prefeito Municipal.

Ressalte-se que o art. 20 da Lei 8.429/92 determina que "a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória".

Nesse contexto, a discussão acerca do alcance da pena da perda da função pública imposta ao agravante – se seria somente o cargo de Prefeito ou se abrangeria



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

qualquer função pública eventualmente ocupada – deveria ter sido discutida nos autos da ação em que imposta referida sanção, sob pena de ofensa à coisa julgada.

Ademais, ainda que assim não fosse, o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência no sentido de que "a sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível" (STJ, REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/11/2013). Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE ARMA DE FOGO E VEÍCULO PERTENCENTES À ADMINISTRAÇÃO. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. DANO PATRIMONIAL E DOLO ESPECÍFICO PRESCINDÍVEL. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. Tratam os presentes autos de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público Federal contra Tiago Borem Sfredo e Celso Azoury Telles de Aguiar por atos violadores dos princípios da Administração Pública.

HISTÓRICO DA DEMANDA

2. O Tribunal de origem, ao dirimir a controvérsia, consignou (fls. 4.946-4.947, e-STJ): 'Os demandados serviram-se de veículo oficial em dia no qual estavam de sobreaviso em operação policial, deslocando-se cerca de 80 quilômetros de localidade da qual deveriam permanecer por perto, para frequentar show musical em parque de exposições no Município de Ituporanga/SC, onde inclusive teriam ingerido, segundo testemunhas, bebidas alcoólicas. O desenrolar da conduta dos demandados durante aquela noite teve o desfecho mais trágico possível: a partir de disparos com arma de fogo, precisamente sete, sem qualquer motivo aparente para que isso acontecesse, os projeteis atingiram a residência de moradores da região, vindo, em uma das situações, a ferir de morte uma criança. Não se produziu nenhum elemento probante apto a demonstrar a razão de os então agentes policiais empregar as armas disponibilizadas pela Polícia Federal. A única conclusão a que se chega é a de que a intenção dos servidores públicos em muito se distanciou do interesse social pela sua conduta: destaque-se que os demandados foram deslocados para a região (município de Presidente Getúlio, Hotel Cayorá, era a base da operação policial) com o fim de apaziguar os ânimos e oferecer segurança a uma população envolta a conflitos entre indígenas e agricultores. Conquanto as condutas possam caracterizar inclusive ilícitos penais (e há procedimento criminal em tramitação), isso não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

afasta, pelas peculiaridades do caso em apreço, a caracterização de ilícitos regulados pela lei de combate à improbidade administrativa. Com efeito, inquestionável que o agir dos demandados, ao comparecer em evento festivo com veículo destinado a missão oficial e, no qual ingressaram sem pagar ingressos ao se declararem policiais federais, condição esta, que foi mais de uma vez estadeada, e ao manusearem armas de fogo, evidencia menoscabo aos princípios informadores da Administração Pública. Mais do que isso, ao saírem do evento passaram a desferir tiros a esmo com armas pertencentes à União, o que veio inclusive a causar, infelizmente, a morte de uma criança. Sendo este o quadro, não vejo como se possa afastar, no caso, a incidência da Lei 8.492/92, pois o proceder dos demandados, ao desrespeitarem as normas regulamentares, e bem assim, de forma evidente, os preceitos da deontologia inerentes à profissão, certamente causou prejuízos materiais e imateriais à União, pessoa jurídica à qual eram vinculados'.

FALTA DE PREQUESTIONAMENTO

3. Não se pode conhecer da irrisignação contra a ofensa ao art. 1º da Lei 8.429/1992, uma vez que o mencionado dispositivo legal não foi analisado pela instância de origem. Ausente, portanto, o indispensável requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF.

ART. 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DESNECESSIDADE DE DANO PATRIMONIAL

4. A configuração das hipóteses do art. 11 da Lei da Improbidade Administrativa independe da ocorrência de dano patrimonial. A propósito: AgInt nos EAREsp 262.290/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 17.8.2016; AgRg no REsp 1.399.825/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12.2.2015; AgRg no AREsp 135.509/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18.12.2013.

ART. 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DANO ESPECÍFICO PRESCINDÍVEL

5. É pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que 'a caracterização de improbidade censurada pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 dispensa a comprovação de intenção específica de violar princípios administrativos, sendo suficiente o dolo genérico' (REsp 1.229.779/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5.9.2011), como foi devidamente demonstrado no acórdão *a quo* (fls. 4.946-4.947, e-STJ). O dolo de improbidade configura-se, assim, com a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, sendo despidendo demonstrar intenção específica. No mesmo sentido: AgRg no REsp 1.294.456/SP,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 18.9.2014; AgInt no REsp 1.624.885/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 24.3.2017; AgInt no REsp 1.585.551/RN, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 13.9.2016; REsp 1.608.450/PI, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8.9.2016; AgRg no RMS 21.700/BA, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, DJe 20.8.2015; EDcl no Ag 1092100/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 31.5.2010; MS 21.084/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 1º.12.2016.

PENALIDADES IMPOSTAS AO AGENTE

6. Finalmente, verificada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, cabe aos julgadores impor as sanções descritas na mesma Lei, sob pena de tornarem impunes tais condutas e estimularem práticas ímprobas na Administração Pública. Ao apreciar as circunstâncias do caso concreto, o Tribunal local consignou (fl. 4.951, e-STJ): 'As cominações impostas pela sentença, portanto, atendem aos parâmetros legais e levam em consideração a danosidade da ação dos réus, observando-se ainda que foi atendida a proteção constitucional da legalidade e da moralidade administrativa, revestindo-se de caráter punitivo ao agente ímprobo e intimidatório em relação aos demais agentes quanto à prática de outras infrações. Os valores cominados a título de multa civil são proporcionais e razoáveis, tendo em vista as peculiaridades do caso'. Assim, é evidente que, para modificar o entendimento firmado no acórdão recorrido, é necessário exceder as razões colacionadas no acórdão vergastado, o que demanda incursão no contexto fático-probatório dos autos, vedada em Recurso Especial, conforme Súmula 7/STJ.

7. Quanto à pena de perda do cargo ou função pública, o Tribunal local consignou que a sanção se dirige a qualquer vínculo que o infrator ostente por ocasião da condenação. A Segunda Turma do STJ possui jurisprudência firme de que 'a sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível' (REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20/11/2013). A propósito: RMS 32.378/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11.5.2015. No mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas: AREsp 785.137, Rel. Ministro Og Fernandes, publicado em 29.9.2016; e REsp 1.528.429, Min Mauro Campbell Marques, publicado em 29.9.2015.

CONCLUSÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8. Agravo Interno não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.701.967/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/02/2019).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ATO COATOR: ATO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA A PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA EM OBSERVÂNCIA A SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO QUE CONDENOU SERVIDOR PÚBLICO À PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA EM RAZÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 10 E 12, II, DA LEI 8.429/1992. PERDA DO CARGO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Pretende o impetrante, ex-Artífice do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a concessão da segurança para anular a Portaria Ministerial 93, de 30/12/2014, (DOU de 02/01/2015), que declarou a perda da função pública por ele exercida, tendo em vista as conclusões do PAD 54000.001036/2014-43, sob o pretexto de que à condenação à pena de perda da função pública, por força de sentença em sede de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, não pode ensejar a sua demissão, com o rompimento do vínculo com a Administração, por se tratarem de penalidades distintas, ainda mais diante da sua inocência, sendo que sequer teriam ocorrido os atos de improbidade a que fora acusado.

2. Preliminar processual de ilegitimidade passiva do Exmo. Sr. Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no Estado de Pernambuco acolhida. Preliminares de ilegitimidade passiva do Exmo. Sr. Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário e de inadequação da via eleita rejeitadas.

3. A pena de perda de função pública prevista na Lei 8.429/1992 objetiva afastar da atividade pública aqueles agentes que se desvirtuam da legalidade, demonstrando caráter incompatível com o exercício de função pública, ainda mais quando o conceito de função pública abrange o conjunto de atribuições que os agentes públicos, em sentido lato, realizam para atender aos objetivos da Administração Pública.

4. 'A perda da função pública resulta na desinvestidura do titular de cargo efetivo pelo instituto da demissão no caso de falta grave, ou pela exoneração quando o cargo for comissionado. [...] O alcance da decisão da perda de função pública poderá atingir o titular do cargo comissionado e o seu cargo efetivo no serviço público, mesmo que o ato objeto da improbidade tenha sido no exercício daquele' (FILHO, Aluízio Bezerra. Atos de Improbidade Administrativa: Lei 8.429/92



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

anotada e comentada. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 348/349).

5. Para efeitos da Lei de Improbidade Administrativa, o conceito de função pública alcança conteúdo abrangente, compreendendo todas as espécies de vínculos jurídicos entre os agentes públicos, no sentido lato, e a Administração, a incluir o servidor que ostenta vínculo estatutário com a Administração Pública, de modo que a pena de perda de função pública prevista na Lei 8.429/1992 não se limita à exoneração de eventual cargo em comissão ou destituição de eventual função comissionada, alcançando o próprio cargo efetivo.

6. 'O art. 12 da Lei n. 8.429/1992, quanto à sanção de perda da função pública, refere-se à extinção do vínculo jurídico entre o agente ímprobo e a Administração Pública, de tal sorte que, se o caso de improbidade se referir a servidor público, ele perderá o direito de ocupar o cargo público, o qual lhe proporcionava desempenhar a função pública correlata, que não mais poderá exercer'. (REsp 1069603/RO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/11/2014, DJe 21/11/2014).

7. 'A sanção relativa à perda de função pública prevista no art. 12 da Lei 8.429/92 tem sentido lato, que abrange também a perda de cargo público, se for o caso, já que é aplicável a 'qualquer agente público, servidor ou não' (art. 1º), reputando-se como tal '(...) todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior' (art. 2º)' (REsp 926.772/MA, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/04/2009, DJe 11/05/2009).

8. Segurança denegada" (STJ, MS 21.757/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/12/2015).

Esse também é o entendimento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (*Improbidade Administrativa*, 8.ed. São Paulo : Saraiva, 2014, p. 676), para quem:

"Em razão da mencionada incompatibilidade entre a personalidade do agente e a gestão da coisa pública, o que se tornou claro com a prática do ato de improbidade, deve a sanção de perda da função, quando aplicada, extinguir todos os vínculos laborais existentes junto ao Poder Público. O art. 12, em seus três incisos, fala genericamente em perda da função, que não pode ser restringida àquela exercida por ocasião da prática do ato de improbidade, isso sob pena de se permitir a prática de tantos ilícitos quantos sejam os vínculos existentes, em flagrante



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

detrimento da coletividade e dos fins da lei. Ainda que o agente exerça duas ou mais atribuições, de origem eletiva ou contratual, ou uma função distinta daquela que exercia por ocasião do ilícito, o provimento jurisdicional haverá de alcançar todas, determinando a completa extinção das relações existentes entre o agente e o Poder Público.

Assim, é irrelevante, verbi gratia, tenha sido praticado em detrimento de um ente municipal e o agente, por ocasião da aplicação da sanção, mantenha uma relação funcional com a administração estadual, pois a dissolução deverá abranger todos os vínculos mantidos com o Poder Público, designativo que abrange os sujeitos passivos dos atos de improbidade".

Além disso, a Segunda Turma do STJ, apreciando caso similar ao dos autos, decidiu pela desnecessidade de instauração de prévio processo administrativo disciplinar, pois, na hipótese, o ato que declara a perda do cargo público está apenas dando cumprimento à decisão judicial transitada em julgado. O referido julgado recebeu a seguinte ementa:

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA CONDENÇÃO. TRÂNSITO EM JULGADO. DECLARAÇÃO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO. MERO CUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AUSÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE LIQUIDEZ E CERTEZA AO DIREITO POSTULADO.

1. Recurso ordinário em mandado de segurança impetrado contra o ato administrativo que declarou a perda da função pública de servidor público por atenção ao teor de sentença judicial transitada em julgada. O impetrante alega violação do devido processo legal e o abuso de direito.

2. A aplicação da penalidade de perda de função pública, prevista nos arts. 9º, 10º e 11 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), abrange todas as atividades e vínculos que o agente ímprobo eventualmente possuir com o poder público.

3. 'A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irreversível' (REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013). No mesmo sentido: REsp 924.439/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.8.2009.

4. Não há falar em violação do devido processo legal, pois o ato



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativo atacado (fl. 12) somente deu cumprimento administrativo à decisão judicial, transitada em julgado, por meio da qual se declarou a perda da função pública.

Recurso ordinário improvido" (STJ, RMS 32.378/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/05/2015).

Por fim, o agravante, nas razões seu Recurso Ordinário, sustenta que o acórdão recorrido seria nulo, "por atentar contra o Princípio da Vedação da *Reformatio in Pejus*". Para tanto, alega que:

"Conforme consta dos autos, temos que foi deferida liminar determinando a suspensão da decisão do Exmo. Sr. Governador do Estado que decretou a perda da função pública do Recorrente.

O Recorrente, portanto, foi reintegrado ao seu cargo.

Todavia, a Fazenda do Estado de São Paulo se insurgiu contra a r. liminar, ofertando o competente Agravo Regimental, o qual recebeu o nº 2000402-28.2015.8.26.0000/50000.

No v. acórdão alusivo ao julgamento do refendo agravo regimental, temos que por unanimidade foi mantida a liminar concedida ao início da lide, restando assim consignada a ementa do mesmo:

(...)

Todavia, adveio o julgamento do mérito do mandado de segurança, agora sob vossa relatoria, sendo certo que foi denegada a segurança nos seguintes termos:

(...)

O fundamento da manutenção da liminar quando do julgamento do Agravo Regimental foi o de que o art. 37, no inciso I, da CF/88, distingue as figuras jurídicas de 'cargos, empregos e funções públicas', cada uma delas com seu conceito e efeitos jurídicos, sendo certo que em seu § 4º dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão na 'perda da função pública', mas que na r. sentença da ação civil pública houve a condenação apenas a perda da função pública, e não do cargo do Impetrante, sendo certo que atualmente ele só exerce eu cargo

Outrossim, restou ainda consignado que mesmo que o MM. Juiz a quo houvesse determinado a penalidade de perda do cargo do Impetrante, a penalidade se mostraria irrazoável e desproporcional, eis que o § 4º do art. 37 da Constituição Federal dispõe que a perda de função pública se dará 'na forma e gradação prevista em lei', sendo certo que não houve a especificação, na r. sentença condenatória, de que deveria haver a perda da função pública.

Significa, portanto que naquela oportunidade se reconheceu que a r. sentença jamais poderia ter efeitos sobre o cargo de escrivão de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

polícia ocupado atualmente pelo Impetrante" (fls. 282/283e).

Sobre o ponto, vale destacar a lição de Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha (Curso de direito processual civil, Vol 3 - Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 139), para quem:

"O julgamento do recurso não pode agravar a situação do recorrente; ou a melhora, ou a mantém. Essa é a proibição da *reformatio in pejus*. (...)

Ocorre a reformatio in pejus quando o órgão ad quem, no julgamento de um recurso, profere decisão mais desfavorável ao recorrente, sob o ponto de vista prático, do que aquela contra a qual se interpôs o recurso. Não se permite a *reformatio in pejus* em nosso sistema. Trata-se de princípio recursal não expressamente previsto no ordenamento, mas aceito pela quase generalidade dos doutrinadores".

No caso, como visto, o Tribunal de origem apenas denegou a ordem, no Mandado de Segurança impetrado pelo agravante, não agravando a sua situação, em relação ao ato objeto da impetração.

Ademais, a liminar inicialmente concedida ao agravante foi apenas "PARA SUSTAR A PERDA DO CARGO DE ESCRIVÃO DE POLÍCIA até final decisão do presente 'mandamus'" (fls. 143/144e), não impedindo que, ao final, em exame exauriente da causa, o Tribunal de origem decidisse pela denegação da ordem, conforme disposto nos arts. 7º, §§ 3º e 4º, da Lei 12.016/2009 e 273, §§ 4º e 5º, do CPC/73 (vigente à época da prolação do acórdão recorrido), **in verbis**:

"Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:
(...)

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

(...)

§ 3º Os efeitos da medida liminar, salvo se revogada ou cassada, persistirão até a prolação da sentença.

§ 4º Deferida a medida liminar, o processo terá prioridade para julgamento".

"Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(...)

§ 4º A tutela antecipada poderá ser revogada ou modificada a qualquer tempo, em decisão fundamentada.

§ 5º Concedida ou não a antecipação da tutela, prosseguirá o processo até final julgamento".

Ante o exposto, **nego provimento** ao Agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2016/0036815-5

**AgInt no
RMS 50.223 / SP**

Números Origem: 20004022820158260000 20150000244737

PAUTA: 07/05/2019

JULGADO: 07/05/2019

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MÁRIO JOSÉ GISI

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ELOI FOUQUET
ADVOGADO : RODRIGO OLIVEIRA RAGNI DE CASTRO LEITE E OUTRO(S) - SP201169
RECORRIDO : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MARTHA CECÍLIA LOVIZIO E OUTRO(S) - SP096563

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : ELOI FOUQUET
ADVOGADO : RODRIGO OLIVEIRA RAGNI DE CASTRO LEITE E OUTRO(S) - SP201169
AGRAVADO : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : MARTHA CECÍLIA LOVIZIO E OUTRO(S) - SP096563

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 agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.