



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.757 - DF (2015/0102208-4)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
IMPETRANTE : EDNILTON PIRES DA SILVA
ADVOGADO : ODILON BRAZ DA SILVA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
IMPETRADO : SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INSTITUTO NACIONAL
DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA EM PERNAMBUCO
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

EMENTA

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, Aluizio Bezerra. Atos de Improbidade Administrativa: Lei 8.429/92 anotada e comentada. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 348/349).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região), Humberto Martins e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília (DF), 09 de dezembro de 2015.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES,
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.757 - DF (2015/0102208-4)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
IMPETRANTE : EDNILTON PIRES DA SILVA
ADVOGADO : ODILON BRAZ DA SILVA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
IMPETRADO : SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INSTITUTO NACIONAL
DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA EM PERNAMBUCO
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de Mandado de Segurança Individual, com pedido liminar, impetrado por **EDNILTON PIRES DA SILVA** contra ato comissivo do Exmo. Sr. Ministro do Desenvolvimento Agrário e do Exmo. Sr. Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no Estado de Pernambuco, consubstanciado na Portaria Ministerial 93, de 30/12/2014, publicada no Diário Oficial de 02/01/2015, que declarou a perda da função pública exercida pelo impetrante, ocupante do cargo de Artífice do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em cumprimento a acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos autos da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2004.83.00.010541-1, e tendo em vista as conclusões do PAD 54000.001036/2014-43.

Sustenta o impetrante que: **a)** como foi condenado no bojo de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2004.83.00.010541-1 a pena de **perda da função pública**, não poderia a Administração Pública aplicar pena diversa e mais grave, no caso, **demissão**, como ocorreu na espécie, descumprimento assim o comando sentencial transitado em julgado e que lhe condenou apenas à perda da função pública e não do cargo efetivo; **b)** a sua inocência, porquanto foi absolvido na esfera criminal (Apn 353/PE), sendo que sequer teriam ocorrido os atos de improbidade a que fora acusado; **c)** que mesmo sendo pessoa de baixa instrução, foi designado pelo então Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em Pernambuco, para compor Comissão de licitação; **c)** a inexistência de ato de improbidade administrativa, pois "*a falta de assinaturas/rubricas em tais documentos constitui erro grosseiro e facilmente perceptível, sobretudo, quando em análise por seção especializada daquele ente público,*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

levando-nos à segura conclusão de que, foram substituídos, não enquanto sob a guarda e responsabilidade da 'comissão de licitação', e sim, em momento posterior, portanto, evidentemente, embora condenados, aqueles 'analfabetos funcionais' integrantes da comissão de licitação são absoluta e comprovadamente inocentes".

*Pugna pela concessão da liminar para que "à Superintendência Regional do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Pernambuco, seja determinado que, em cumprimento à r. Sentença Judicial (anexo 04C – folha 10 / “J”), confirmada pelo colendo TRF-5ª Região (anexo nº 06 – folha 13), já transitada em julgado (anexo 04C – folha 14), e cuja ordem administrativa emanada no excelentíssimo Ministro do Desenvolvimento Agrário já fora publicada (ANEXO 05), nos exatos termos da aludida condenação, demita o Impetrante de qualquer 'função pública' acaso por ele exercida, porém, sem qualquer prejuízo ao seu 'cargo efetivo'", na medida que estariam presentes os pressupostos autorizadores do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.*

Pugna, por fim, seja declarada a ilegalidade do ato coator e, consequentemente, reconhecida a nulidade absoluta da pena de demissão do "cargo efetivo", conforme consta do petítório de fls. 337/351-e.

A assistência judiciária gratuita restou deferida à fl. 327-e.

*A liminar foi indeferida, ante à inexistência de verossimilhança das alegações e de risco de dano irreparável ou de difícil reparação, nos moldes do *decisum* de fls. 364/367-e.*

A União e o INCRA manifestaram interesse no feito e pugnaram pela intimação de todos atos processuais (e-STJ, fls. 374 e 389).

*O Exmo. Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no Estado de Pernambuco apresentou informações às fls. 377/385-e, onde argui, **preliminarmente**, a inadequação da via eleita, diante da necessidade de dilação probatória, bem como no **mérito**, pugna pela denegação da segurança, ao fundamento de que "a sanção de perda da função pública pela prática de ato de improbidade afeta o vínculo jurídico que o agente mantém com a Administração Pública, seja qual for a sua natureza", bem como que "apenas comunicou ao Impetrante da publicação da Portaria nº 93/2014, e que esta Portaria apenas efetivou os ditames da Lei de Improbidade Administrativa e o*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

comando da sentença proferida nos autos da ação civil pública por improbidade administrativa nº 2004.83.00.010541-1, que não deixou margem para interpretação quando decretou a demissão do ora impetrante, em decorrência da perda da função pública por ele exercida" (e-STJ, fl. 382).

Por sua vez, o Exmo. Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário apresentou informações às fls. 392/405-e, arguindo a **preliminar** a sua ilegitimidade passiva *ad causa* e a inadequação da via eleita, bem como no **mérito** a inexistência de ilegalidade do ato apontado como coator, o qual teria se limitado a dar cumprimento à decisão judicial transitada em julgado e proferida na Ação Civil Pública 2004.83.00.010541-1.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA ofereceu contestação às fls. 411/415-e, sustentando, em **preliminar**, a ilegitimidade passiva do Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no Estado de Pernambuco, posto que o ato coator foi praticado apenas pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, e a inadequação da via eleita, diante da necessidade de dilação probatória. Já no **mérito** sustenta a inexistência de ilegalidade do ato apontado como coator, o qual teve o condão apenas de dar cumprimento à sentença proferida nos autos da ACP 2004.83.00.010541-1, que não deixou margem para interpretação quando decretou a demissão do impetrante, em decorrência da perda da função pública por ele exercida.

O Ministério Público Federal opinou pela **DENEGAÇÃO** da segurança (e-STJ, fls. 416/421), nos termos da seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. SUPERINTENDENTE DO INCRA/PE. ACOLHIDA. MINISTRO DE ESTADO. REJEITADA. INOCÊNCIA DO IMPETRANTE. NECESSÁRIA DILAÇÃO PROBATÓRIA. VIA INADEQUADA. DECISÃO JUDICIAL. PERDA DE FUNÇÃO PÚBLICA. DEVER DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA DE DEMITIR O CONDENADO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PARECER PELA EXCLUSÃO DO SEGUNDO IMPETRADO DA LIDE E, NO MÉRITO, PELA DENEGAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.757 - DF (2015/0102208-4)

EMENTA

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, Aluísio Bezerra. Atos de Improbidade Administrativa: Lei 8.429/92 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***



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

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.

I - DAS PRELIMINARES PROCESSUAIS:

Inicialmente, **rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* do Exmo. Sr. Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário**, isto porque o impetrante aponta como coator a Portaria Ministerial 93, de 30/12/2014, baixada pela referida autoridade e que declarou a perda da função pública exercida pelo impetrante.

Ainda que a douta autoridade tenha se limitado a dar cumprimento, na esfera administrativa, aos efeitos da sentença que condenou o impetrante pela prática de atos de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

improbidade administrativa, certo é que, mesmo assim, é parte legítima para ocupar o polo passivo do presente *writ* aquela autoridade que praticou o ato administrativo.

Por estes mesmos motivos, **ACOLHO a preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* do Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no Estado de Pernambuco**, na medida em que ele não praticou, nem determinou a prática do ato administrativo apontado como coator, sequer possuindo competência para desfazê-lo.

No mais, **rejeito a preliminar de inadequação da via eleita**, posto que **o exame da controvérsia dispensa dilação probatória**, estando o feito regularmente instruído com a cópia do PAD, o que é suficiente para exame da alegada nulidade.

Superadas essas questões, **passo ao exame do mérito do mandamus.**

II - DO MÉRITO:

A segurança merece ser denegada.

Isto porque, ao contrário do que sustenta o impetrante, **o ato apontado como coator não extrapolou os limites do comando da sentença transitada em julgado proferida nos autos da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2004.83.00.010541-1**, proposta pelo Ministério Público Federal contra o impetrante e outros servidores públicos, onde foi reconhecida a prática de atos de improbidade administrativa tendo em vista que *"ao realizar 06 (seis) licitações de obras/serviços de engenharia, de natureza semelhante, (ainda que em lugares diversos), na modalidade convite, a comissão de licitação contrariou a legalidade e comprometeu o caráter competitivo do certame, visto que poderia ter realizado uma só licitação (tomada de preços). [...] Como forma de fraudar a lei, impedindo a participação de outros interessados que poderiam apresentar propostas mais interessantes para a Administração, utiliza-se usualmente da prática de parcelar as compras e contratações, com vistas a viabilizar a realização do certame via convite. Tal procedimento, além de prejudicar a competição e ser ilegal (a Lei de Licitações e Contrato veda), prejudica a economicidade, causando prejuízos ao erário, uma vez que a compra de grande quantidades (mesmo com entrega parcela) poderia gerar considerável ganho de*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

escala" (e-STJ, fl. 44), condenando o impetrante, na forma do art. 12, II, da Lei 8.429/1992, à **perda da função pública**, à suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos, ao pagamento de multa civil correspondente ao valor do dano, a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, pelo prazo de 05 (cinco) anos e ao ressarcimento integral do dano (e-STJ, fl. 47).

O art. 12 da Lei 8.429/1992 dispõe que o responsável pelo ato de improbidade está sujeito entre outras penalidades, à ***"perda da função pública"***, penalidade esta que 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.

Nesse sentido trago a baila a doutrina de Aluizio Bezerra Filho, *in* Atos de Improbidade Administrativa: Lei 8.429/92 anotada e comentada. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 348/349, para o qual ***"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"*** (destaquei).

Do mesmo modo são os ensinamentos de Luiz Manoel Gomes Júnior e Rogério Favreto, *in* Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249 de 02 de junho de 1992, 3. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 177/180:

"Pena relevante é a da perda da função pública, ou seja, o agente condenado pela prática de um ato de improbidade administrativa irá perder a função pública. Mas qual função pública?

Entendemos que **a finalidade da norma é afastar da vida pública aquele que cometeu ato de improbidade administrativa, evitando assim que novas ilegalidades sejam praticadas**. Deste modo, a perda da função é daquela que eventualmente estiver sendo ocupada pelo condenado, quando do trânsito em julgado, ainda que o cargo tenha sido obtido antes da prática do ato de improbidade administrativa questionado. Admitir o contrário seria tornar inócuo o texto legal, já que, no caso de mandato eletivo, por exemplo, o processo jamais estaria terminado, com trânsito em julgado, antes do período legal de duração do mesmo. Ainda que o ato seja praticado vinculado a uma determinada função



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

pública, o relevante é aquela na qual esteja o agente quando do trânsito em julgado, ainda que eletiva ou **obtida por concurso público**. É a pena por praticar ato de improbidade administrativa.

A doutrina caminha nesse sentido: *'Com ela **extirpa-se da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício de função pública**, expandindo-se para qualquer uma, mesmo se em nível de governo diferente da executada quando praticado o ato de ímprobo. De fato, não há limitação: se o agente público era ímprobo quando exercia seu cargo efetivo na Administração Pública estadual, não foi a sentença que o constituiu na improbidade, mas a sua atuação, de forma que, se ao tempo do trânsito em julgado ele exerce cargo em comissão na Administração Pública federal ou outro cargo efetivo, a perda da função incidirá. Da mesma maneira, o agente público inativo: a improbidade praticada na atividade era causa que impunha a desvinculação compulsória, motivo pelo qual a sentença anula a aposentação e aplica-se a perda da função pública'* (destaquei).

Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, in Improbidade Administrativa, 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 671, *"não obstante a aparente restrição de ordem semântica (a lei se refere à perda da função pública, sendo repetida a terminologia utilizada no art. 37, § 4º, da Constituição), é a sanção passível de aplicação a todos aqueles que exercem, 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 referidas no art. 1º da Lei n. 8.429/1992, o que alcança os que desenvolvam determinada atividade pública em razão de concessão, permissão, autorização etc., devendo tal vínculo ser dissolvido. O resultado dessa exegese, de natureza aparentemente extensiva, é encontrado a partir da teologia da Lei n. 8.429/1992 e sua sistemática. A denominada 'Lei de Improbidade' objetiva afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida, o que tornaria no mínimo insensata a restrição dos efeitos da lei quando patente sua pertinência, já que similares os substratos embasadores"* (destaquei).

Portanto, 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

destituição de eventual função comissionada, alcançando o próprio cargo efetivo.

Nesse sentido já decidiu o STJ, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. **PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA.** SENTENÇA CONDENAÇÃO. 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 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. (RMS 32.378/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, **SEGUNDA TURMA**, julgado em 05/05/2015, DJe 11/05/2015)

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 12 DA LEI N. 8.429/1992. PENA DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DOS SEUS EFEITOS. [...] 2. Recurso especial no qual se discute se a sanção de perda da função pública se limita à proibição do exercício da função até então desempenhada pelo agente ímprobo, ou acarreta a perda do direito de ocupar o cargo público por meio do qual a desempenhava. 3. **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.** Recurso especial provido para cassar o acórdão recorrido e restabelecer a sentença. (REsp 1069603/RO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, **SEGUNDA TURMA**, julgado em 11/11/2014, DJe 21/11/2014)

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ART. 12 DA LEI 8.429/1992 – PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA – ABRANGÊNCIA DA SANÇÃO – PARÂMETROS: EXTENSÃO DOS DANOS CAUSADOS E PROVEITO OBTIDO – SÚMULA 7/STJ – RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. 1. Hipótese em que o Tribunal de origem



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

deixou de condenar o agente na perda da função pública, sob o fundamento de que o mesmo não mais se encontrava no exercício do cargo, no qual cometeu os atos de improbidade administrativa. 2. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 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.** 4. A simples configuração do ato de improbidade administrativa não implica condenação automática da perda da função pública, pois a fixação das penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 deve considerar a extensão do dano e o proveito obtido pelo agente, conforme os parâmetros disciplinados no parágrafo único desse dispositivo legal. Precedente do STJ. 5. É indispensável que se faça uma valoração da extensão dos danos causados, bem como do proveito obtido pelo agente, ao aplicar a sanção de perda da função pública. Análise obstaculizada, em recurso especial, em razão da Súmula 7/STJ. 6. Recurso especial provido, para determinar o retorno dos autos à origem, para que se verifique a possibilidade de condenação do recorrido na perda da função pública. (REsp 924.439/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, **SEGUNDA TURMA**, julgado em 06/08/2009, DJe 19/08/2009)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONCESSÃO FRAUDULENTA DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. ART. 12 DA LEI 8.429/92. PERDA DE FUNÇÃO PÚBLICA. SANÇÃO QUE TAMBÉM ABRANGE O AGENTE DETENTOR DE CARGO PÚBLICO, EMPREGO PÚBLICO OU MANDATO ELETIVO. APLICAÇÃO CUMULATIVA DAS PENAS. PRESCINDIBILIDADE. [...] 3. 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)

Desse modo, não há que se falar em descumprimento da sentença transitada em julgado proferida na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2004.83.00.010541-1, que condenou o impetrante, entre outras penalidades, à perda da função pública, de modo que agiu acertadamente a autoridade coatora ao declarar a perda do próprio cargo público, fazendo-o nos estritos limites daquela sentença judicial condenatória.

Por fim, destaque-se que, existindo sentença transitada em julgado e que reconheceu a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

existência de ato ímprobo, **não compete a sua revisão na via estreita do mandado de segurança, a fim de reconhecer pela inexistência dos fatos, como pretende o impetrante, sob pena de estar-se utilizando do presente remédio constitucional para modificar decisão já acobertada pelo manto da coisa julgada.**

Forte nestas razões, **DENEGO A SEGURANÇA.**

Custas processuais pelo impetrante, suspensa a exigibilidade na forma do art. 12 da Lei 1.060/1950.

Sem honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei 12.016/09 e da Súmula 105/STJ.

Oficie-se a autoridade coatora.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2015/0102208-4 PROCESSO ELETRÔNICO MS 21.757 / DF

Números Origem: 200483000105411 54000001036201443

PAUTA: 09/12/2015

JULGADO: 09/12/2015

Relator

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

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : EDNILTON PIRES DA SILVA
ADVOGADO : ODILON BRAZ DA SILVA
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
IMPETRADO : SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE
COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA EM PERNAMBUCO
INTERES. : UNIÃO
INTERES. : PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

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

CERTIDÃO

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

"A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região), Humberto Martins e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.