



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1490482 - SP
(2019/0112298-3)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
AGRAVANTE : CLAUDIA REGINA VIEIRA ALBUQUERQUE
ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO GOMES IGNÁCIO JUNIOR - SP119663
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : JOÃO CARLOS LUZ RAVACCI MENCK
ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO GOMES IGNÁCIO JUNIOR - SP119663
INTERES. : AILSON DE OLIVEIRA
INTERES. : MARIO RUBENS VIEIRA DE ALBUQUERQUE
INTERES. : JOSE ROQUE DE OLIVEIRA FILHO
INTERES. : JOSE RUBENS LEITE

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRADO INTERNO NO AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA CONDENATÓRIA TRANSITADA EM JULGADO. PENA DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. REDISCUSSÃO DA EXTENSÃO DA SANÇÃO EM EXECUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA À COISA JULGADA. AGRADO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agrado interno ajuizado contra decisão que julgara recurso interposto contra **decisum** publicado na vigência do CPC/2015.

II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem negou provimento a Agrado de Instrumento, interposto pela ora agravante. No referido Agrado de Instrumento, a agravante se insurge contra decisão que, em cumprimento à condenação imposta em anterior Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, determinara a expedição de ofício ao Município de Paranapanema, para que aplique a sanção de perda do cargo público por ela ocupado.

III. No caso, a agravante, em decorrência da prática de ato de improbidade administrativa, quando exercia o cargo de Secretária de Educação do Município de Paranapanema, fora condenada, juntamente com os demais réus, por sentença transitada em julgado, entre outras sanções, à pena de "perda da função pública que eventualmente exercerem".

IV. Levando em consideração que (a) a sentença condenatória, transitada em julgado, foi expressa ao impor, à agravante e a outros réus, a sanção de "perda da função pública que eventualmente exercerem", 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 à agravante – se seria somente o cargo ocupado à época dos fatos 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, 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. Cumpre registrar que, em julgamento finalizado em 09/09/2020, a Primeira Seção do STJ, por maioria, negou provimento aos EREsp 1.701.967/RS, reafirmando o entendimento ora adotado, no sentido de que a sanção de perda da função pública abrange qualquer atividade que o agente esteja exercendo, ao tempo da condenação irreversível (acórdão pendente de publicação).

VIII. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, 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.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 16 de dezembro de 2020.

MINISTRA ASSULETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1490482 - SP
(2019/0112298-3)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
AGRAVANTE : CLAUDIA REGINA VIEIRA ALBUQUERQUE
ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO GOMES IGNÁCIO JUNIOR - SP119663
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : JOÃO CARLOS LUZ RAVACCI MENCK
ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO GOMES IGNÁCIO JUNIOR - SP119663
INTERES. : AILSON DE OLIVEIRA
INTERES. : MARIO RUBENS VIEIRA DE ALBUQUERQUE
INTERES. : JOSE ROQUE DE OLIVEIRA FILHO
INTERES. : JOSE RUBENS LEITE

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA CONDENATÓRIA TRANSITADA EM JULGADO. PENA DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. REDISCUSSÃO DA EXTENSÃO DA SANÇÃO EM EXECUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA À COISA JULGADA. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno ajuizado contra decisão que julgara recurso interposto contra **decisum** publicado na vigência do CPC/2015.

II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem negou provimento a Agravo de Instrumento, interposto pela ora agravante. No referido Agravo de Instrumento, a agravante se insurgiu contra decisão que, em cumprimento à condenação imposta em anterior Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, determinara a expedição de ofício ao Município de Paranapanema, para que aplique a sanção de perda do cargo público por ela ocupado.

III. No caso, a agravante, em decorrência da prática de ato de improbidade administrativa, quando exercia o cargo de Secretária de Educação do Município de Paranapanema, fora condenada, juntamente com os demais réus, por sentença transitada em julgado, entre outras sanções, à pena de "perda da função pública que eventualmente exercerem".

IV. Levando em consideração que (a) a sentença condenatória, transitada em julgado, foi expressa ao impor, à agravante e a outros réus, a sanção de "perda da função pública que eventualmente exercerem", 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 à agravante – se seria somente o cargo ocupado à época dos fatos 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, 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. Cumpre registrar que, em julgamento finalizado em 09/09/2020, a Primeira Seção do STJ, por maioria, negou provimento aos EREsp 1.701.967/RS, reafirmando o entendimento ora adotado, no sentido de que a sanção de perda da função pública abrange qualquer atividade que o agente esteja exercendo, ao tempo da condenação irreversível (acórdão pendente de publicação).

VIII. Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de Agravo interno, interposto por CLÁUDIA REGINA VIEIRA ALBUQUERQUE, em 21/08/2020, contra decisão de minha lavra, publicada em 16/08/2019, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Agravo interno, interposto por CLAUDIA REGINA VIEIRA ALBUQUERQUE, contra decisão de minha relatoria que, com fundamento no art. 253, parágrafo único, I, do RISTJ, não conheceu do seu Agravo em Recurso Especial (fls. 328/331e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que 'os pontos debatidos foram amplamente analisados e percorridos ao longo do recurso, não deixando margem para interpretação restritiva acerca deste, não deixando pontas soltas de modo a ver a análise ser feita pelo conteúdo e não pela falta deste' (fl. 336e).

Por fim, requer o provimento do Agravo interno, 'com o consequente acolhimento do agravo de instrumento, dando-lhe procedência nos termos do

pedido, para o necessário enfrentamento do recurso especial' (fl. 338e). Impugnação da parte agravada, às fls. 379/383e, pelo improvimento do recurso.

Tendo em vista a relevância dos argumentos esposados pela parte agravante, reconsidero a decisão de fls. 328/331e.

Passo, então, ao exame do Agravo em Recurso Especial. Insurge-se a parte agravante, nas razões do Recurso Especial manifestado pela alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

'AGRAVO DE INSTRUMENTO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. Decisão que determinou, dentre outras medidas, a comunicação à Prefeitura Municipal de Paranapanema, ao Governo do Estado de São Paulo, ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e à Controladoria Geral da União, comunicando-os da perda de eventual função pública que os condenados porventura exerçam, para efetivação da pena de perda da função pública em face da agravante. Insurgência da correquerida-condenada. Descabimento. A condenação à perda da função pública, por ato de improbidade, não só abrange o cargo público ocupado ao tempo do cometimento do ato ímprobo, como - também - qualquer vínculo do agente com a Administração Pública. Precedentes deste E. Tribunal e do C. STJ. Decisão mantida. Recurso desprovido' (fl. 171e).

Nas razões do Apelo Especial, aponta-se a contrariedade ao art. 12, II, parágrafo único, da Lei 8.429/92 e ao art. 37, § 4º, da CF/88, pois 'não se mostra razoável nem proporcional, impor a Recorrente a perda de outro cargo (Professor) para o qual prestou concurso, mais ainda quando a decisão cognitiva, não declinou quais seriam as funções publicas perdidas'. No seu entendimento, 'ao interpretar extensivamente a pena de perda função pública, quando nem o legislador nem a decisão executada o fizeram, mormente quando a parte foi admitida em concurso posteriormente à pratica do ato ímprobo' (fls. 205/206e).

Acrescenta que, 'no tocante ao dissídio jurisprudencial, o presente recurso é manejado quanto à divergência entre a decisão guerreada, que entendeu ser qualquer função publica passível de perda por condenação às hipóteses da LIA, e os julgados abaixo dos Tribunais do Rio Grande do Sul; de Santa Catarina e do Superior Tribunal de Justiça, que andam em sentido contrario, ou seja, a função a ser perdida é a da prática do ilícito, não outras que eventualmente o agente ocupe' (fl. 206e).

Ao final, requer o provimento do Recurso Especial, 'para afastar a perda de qualquer outra função pública da Recorrente, restringindo-se unicamente a que houve a prática do ato de improbidade' (fl. 221e).

Apresentadas contrarrazões (fls. 295/298e), foi o recurso foi inadmitido na origem (fls. 299/300e), o que ensejou a interposição do presente Agravo (fls. 303/313e).

A insurgência não merece prosperar.

Cuida-se de Agravo de Instrumento, interposto contra decisão proferida em cumprimento de sentença, nos autos de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, a fim de afastar a determinação de perda da atual função pública ocupada pela parte ora agravante, uma vez que teria sido assumida posteriormente aos fatos que deram origem àquela demanda. O Tribunal a quo manteve a decisão que determinara a perda da função pública, firme nos seguintes fundamentos:

'Pois bem. O objeto recursal cinge-se a verificar o alcance da condenação (art. 12 da Lei 8.429/1992), por ato de improbidade administrativa, decorrente de sentença transitada em julgado (fl. 63), que decretou a 'perda da função pública que eventualmente exercerem' (item 'b' do dispositivo da sentença fl. 61).

Com efeito, em pese a jurisprudência colacionada pela agravante, o entendimento majoritário, a preponderar, é de que a condenação, por ato de improbidade, à perda da função pública não só abrange o cargo público ocupado ao tempo do cometimento do ato ímprobo, como também qualquer vínculo do agente com a Administração Pública. (...) (fls. 174/175e).

Com efeito, o entendimento do acórdão recorrido encontra-se em conformidade com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, 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 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 procecer 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 irresignação 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 despiciendo demonstrar intenção específica. No mesmo sentido: AgRg no REsp 1.294.456/SP, 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

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, Aluizio 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 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 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'.

Destarte, aplica-se, ao caso, entendimento consolidado na Súmula 568/STJ, **in verbis**: '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, reconsidero a decisão de fls. 328/331e. No entanto, com fundamento no art. 253, II, b, do RISTJ, conheço do Agravo para negar provimento ao Recurso Especial" (fls. 385/392e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que:

"A premissa básica da súmula apresentada é que o assunto debatido tenha entendimento dominante dentro da Corte, o que não é o caso.

O debate acerca da extensão das penas previstas no art. 12 da LIA é acirrado e eivado de singularidades que permitem um debate amplo e com múltiplas vertentes dentro do mundo jurídico, inclusive dentro do Superior Tribunal de Justiça, devendo os casos passar pela análise individual e específica de acordo com as provas e argumentos constantes nos autos.

No caso em tela o desacordo reside na falta de unicidade sobre qual a extensão da sentença que determina a exclusão de condenado por improbidade administrativa, se a punição diz respeito ao cargo ocupado e gerador do ato ou se qualquer cargo, a qualquer tempo, mesmo que aprovado em concurso público depois do ato em discussão.

A i. Ministra Relatora entende ser qualquer cargo e estendeu seu parecer a todo o Tribunal, o que não parece ser a real situação:

(...)

Para uma matéria se encaixar na previsão da súmula 568 deve ser de ampla prática pelos Ministros da casa e que seja pacífico o entendimento em um único sentido, não havendo qualquer voz dissidente dentro da corte.

O presente assunto se mostra de suma importância e de grande relevância

social, já que traz à baila a discussão sobre a extensão da punibilidade daquele condenado na forma do art. 12 da Lei 8429/92 quando ocupante de cargo público.

É imprescindível que este Superior Tribunal se posicione sobre o alcance que a sentença transitada em julgado quando verse sobre a perda de cargo público. No presente debate temos que a agravante foi aprovada em concurso público posterior ao evento pela qual foi condenada, tendo ocupado o cargo de professora, função diametralmente oposta à função exercida à época dos fatos.

A posição do Superior Tribunal de Justiça no presente caso elucidará a dúvida quanto ao poder de alcance da sentença, dirimindo, por exemplo, a dúvida que paira sobre se o cargo ora ocupado pela agravante, professora, há de ser afetado por algo referente à outra função.

A agravante, assim como um número considerável de membros desta corte, entende que a sentença deve ser imposta única e exclusivamente ao cargo que ocupava no momento do ato ímprobo, não se estendendo a eventuais cargos conquistados posteriormente.

Dessa forma, veja-se outro caso em que esta Corte Superior se manifestou em sentido oposto ao da presente decisão:

(...)

Com a devida vênia, não se mostra razoável nem proporcional, impor a Recorrente a perda de outro cargo (Professor) para o qual prestou concurso, mais ainda quando a decisão cognitiva, não declinou quais seriam as funções públicas perdidas. A mingua dessa clareza do julgado, a interpretação deve ser restritiva, o seja, a função pública seria a que o Recorrente praticou o ato ilícito, não a de docente" (fls. 399/404e).

Por fim, requer "o recebimento e posterior julgamento do presente AGRAVO INTERNO, com fulcro no art. 1.021 do CPC e 259 do RISTJ, para dar procedência ao presente RECURSO ESPECIAL, reformando a respeitável decisão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, para afastar a perda de qualquer outra função pública da Recorrente, restringindo-se unicamente a que houve a prática do ato de improbidade" (fl. 404e).

Impugnação da parte agravada, a fls. 414/423e, pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

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.

De acordo com os autos, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação da ora agravante, então ocupante do cargo de Secretária de Educação do Município de Paranapanema,

e de outros cinco réus, pela prática de atos de improbidade administrativa, decorrentes de pagamentos por serviços não realizados. A sentença julgou procedente o pedido, para condenar os réus:

"(...) às penas de (a) ressarcimento do dano. através do pagamento de R\$ 23.300,00. Solidariamente, com correção monetária a partir da data do desembolso dos recursos públicos e acréscimo de juros legais de mora desde a citação; **(b) perda da função pública que eventualmente exercerem**; (c) suspensão dos direitos políticos por cinco anos; (d) multa civil no valor de uma vez o valor do dano; (e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos" (fl. 61e).

Transitada em julgado a sentença condenatória, fora dado início à fase de cumprimento, tendo o Juízo determinado, dentre outras medidas, que fosse expedido ofício "à Prefeitura Municipal de Paranapanema, ao Governo do Estado de São Paulo, ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e a Controladoria Geral da União, **comunicando-os da perda de eventual função pública que os condenados porventura exerçam**, além da proibição de contratação com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, diretamente ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos" (fls. 66/67e).

Contra essa decisão, a agravante interpôs Agravo de Instrumento, alegando, em síntese que:

"A mesma é servidora pública municipal, concursada em 2012, anos após os fatos (ocorridos em 2007), como professora (doe. anexo).

Ocorre, que inobstante o entendimento do juízo monocrático, a perda da função pública no caso, seria aquela então ocupada pela Recorrente no momento do ocorrido, não a qual se efetivou anos após os fatos, mediante concurso público.

(...)

Não foi imposta pena de perda de qualquer função pública, mas a que eventualmente exercerem, ou seja, se ao transito em julgado ainda ocuparem os cargos e funções da pratica do ato de improbidade.

(...)

Com a devida vênia, não se mostra razoável nem proporcional, impor a Recorrente a perda de outra função (Professora) para o qual prestou concurso e exerce em período além da ocorrência da improbidade, mais ainda quando a decisão cognitiva, não declinou quais seriam as funções públicas perdidas. A mingua dessa clareza do julgado, a interpretação deve ser restritiva, o seja, a função pública seria a que a Recorrente praticou o ato ilícito, não a de docente" (fls. 5/10/e).

No acórdão objeto do Recurso Especial, publicado em 24/05/2017, o

Tribunal de origem negou provimento ao Agravo de Instrumento, com base na seguinte fundamentação:

"Pois bem. O objeto recursal cinge-se a verificar o alcance da condenação (art. 12 da Lei 8.429/1992), por ato de improbidade administrativa, decorrente de sentença transitada em julgado (fl. 63), que decretou a 'perda da função pública que eventualmente exercerem' (item 'b' do dispositivo da sentença fl. 61).

Com efeito, em pese a jurisprudência colacionada pela agravante, o entendimento majoritário, a preponderar, é de que a condenação, por ato de improbidade, à perda da função pública não só abrange o cargo público ocupado ao tempo do cometimento do ato ímprobo, como também qualquer vínculo do agente com a Administração Pública.

Nesse rumo, há elucidativo voto de lavra do Excelentíssimo Desembargador ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, integrante da C. 10ª Câmara de Direito Público deste Egrégio Tribunal de Justiça, que merece leitura atenta:

Acerca do alcance da penalidade de perda do cargo ou função pública, prepondera o entendimento de que esta atinge o atual cargo exercido pelo condenado, irrelevante o fato de ser diverso daquele ocupado quando da conduta reprovada e apenada.

É praticamente unânime, a esse respeito, a orientação doutrinária e jurisprudencial que impõe a cessação de qualquer vínculo funcional que haja com a Administração Pública, porquanto o agente demonstrou, ao praticar a conduta ímproba, que não reúne a aptidão e os atributos para o exercício de cargo ou função pública.

(...)

Observa-se, por último, que o acórdão mencionado pelo apelante às fls. 195/200 (Embargos de Declaração n. 0001411-23.2008.8.26.0059/50000, 7ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Magalhães Coelho j. 24.03.2014), embora tenha afastado a sanção de perda do cargo de Delegado de Polícia para o agente que fora condenado por improbidade no exercício de mandato de Prefeito Municipal, não discrepa do entendimento ora sustentado, ao contrário, o fortalece, haja vista que o relator expressamente consignou que 'Ao reverso, é ao apelo do Ministério Público que se deve dar provimento, para se impor ao réu a pena de perda da função pública. Isso porque, ao meu juízo, a expressão 'função pública' como tratada na legislação de vigência há de ser compreendida em sentido amplo, vale dizer, aquela correspondente ao exercício de atividades públicas de qualquer natureza, porque o objetivo da sanção é afastar dos quadros da Administração Pública aqueles agentes que violam os princípios informadores da atividade administrativa e que demonstram desprezo à coisa pública e com caráter absolutamente incompatível com a tutela dos interesse públicos. Pouco importa, portanto, para a incidência da sanção, qual seja a função pública exercida pelo ímprobo ao tempo da condenação, ainda que diversa daquela exercida quando da prática do ato de improbidade' (fl. 2.230). E não vejo razão para alterar meu entendimento expresso, aliás, em outras hipóteses'. (fls. 197/198, g.n.). (Apelação Cível nº 0012454-38.2009.8.26.0053, C. 10ª Câmara de Direito Público, Relator Des. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, 18.4.2016, V.U., d.n.)

Assim, não prospera a alegação da recorrente no sentido de que 'a função que deve ser atingida, é a que a Agravante ocupava quando do ato de improbidade' (fl. 16, sic).

Portanto, não merece reparos o r. **decisum**" (fls. 174/180e).

A agravante, em seu Recurso Especial, sustenta, além de divergência jurisprudencial, ofensa ao art. 12, II, parágrafo único, da Lei 8.429/92, por entender que "a omissão da decisão cognitiva quanto à abrangência da sanção, deve ser interpretada restritivamente" (fl. 199e).

De início, vale destacar que, conforme transcrição supra, a sentença condenatória, transitada em julgado, foi expressa ao impor, aos réus, a sanção de **"perda da função pública que eventualmente exercerem"**, não tendo limitado tal pena ao cargo ocupado no momento em que praticado o ato ímprobo.

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 à agravante – se seria somente o cargo ocupado à época dos fatos 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. Nesse sentido:

"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 aviado 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, 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" (STJ, AgInt no RMS 50.223/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/05/2019).

Ademais, ainda que assim não fosse, tal como destacado na decisão agravada, 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, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/11/2013). Nesse sentido:

"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).**

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).

"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 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 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).

"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 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 procecer 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 irresignação 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, 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 irreversível' (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

Oportuno destacar que, contra o último precedente citado, foram opostos Embargos de Divergência (EREsp 1.701.967/RS). Em julgamento finalizado em 09/09/2020, a Primeira Seção do STJ, por maioria, negou provimento aos Embargos de Divergência, reafirmando o entendimento ora adotado, no sentido de que a sanção de perda da função pública abrange qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível (acórdão pendente de publicação).

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".

Ante o exposto, nego provimento ao Agravo interno.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no AgInt no AREsp 1.490.482 / SP

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2019/0112298-3

Número de Origem:

20457348120168260000 14/2009 142009 00000147320098260420

Sessão Virtual de 10/12/2020 a 16/12/2020

Relator do AgInt no AgInt

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : CLAUDIA REGINA VIEIRA ALBUQUERQUE

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO GOMES IGNÁCIO JUNIOR - SP119663

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : JOÃO CARLOS LUZ RAVACCI MENCK

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO GOMES IGNÁCIO JUNIOR - SP119663

INTERES. : AILSON DE OLIVEIRA

INTERES. : MARIO RUBENS VIEIRA DE ALBUQUERQUE

INTERES. : JOSE ROQUE DE OLIVEIRA FILHO

INTERES. : JOSE RUBENS LEITE

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CLAUDIA REGINA VIEIRA ALBUQUERQUE

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO GOMES IGNÁCIO JUNIOR - SP119663

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : JOÃO CARLOS LUZ RAVACCI MENCK

ADVOGADO : JOSÉ ANTÔNIO GOMES IGNÁCIO JUNIOR - SP119663

INTERES. : AILSON DE OLIVEIRA

INTERES. : MARIO RUBENS VIEIRA DE ALBUQUERQUE

INTERES. : JOSE ROQUE DE OLIVEIRA FILHO

INTERES. : JOSE RUBENS LEITE

TERMO

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, 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.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 16 de dezembro de 2020