



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 924.439 - RJ (2007/0020069-2)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : SÍLVIA FABER TORRES
RECORRIDO : RAMON PRESTES GUEDES DE MORAES
ADVOGADO : JOSIAS JOSÉ DE MELLO

EMENTA

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 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 irreversível.

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 06 de agosto de 2009(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 924.439 - RJ (2007/0020069-2)

RECORRENTE : JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : SÍLVIA FABER TORRES
RECORRIDO : RAMON PRESTES GUEDES DE MORAES
ADVOGADO : JOSIAS JOSÉ DE MELLO

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recurso especial interposto, com base na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do assim ementado (fl. 1150):

Embargos de declaração fundados em alegadas omissões. Fins de prequestionamento. Julgamento. Descabimento. Recurso Especial. Provimento parcial. Determinação de manifestação expressa sobre a perda do cargo, como sanção.

O ex presidente da JUCERJA, conforma consta destes autos possuía o cargo em comissão, ou seja, por livre nomeação e exoneração e quando da propositura da ação civil pública, já se encontrava afastado das funções de presidente da JUCERJA, sendo esse o motivo da impossibilidade da decretação da perda da função pública.

Embargos acolhidos tão-somente para prestar esclarecimentos nos termos da decisão proferida em sede de Recurso Especial.

A recorrente sustenta que houve violação do art. 12, II e III, da Lei 8.429/1992. Defende que "a sanção de perda da função pública não envolve apenas a função pública que o ímprobo esteja exercendo no momento de sua conduta ilícita. O infrator perderá a função pública, independentemente de haver nexo de causalidade entre o ato de improbidade cometido e a função que exerça no momento da condenação ou do trânsito em julgado da sentença" (fl. 1156).

O Tribunal de origem admitiu o recurso especial (fls. 1168-1170).

Nesta instância, o Ministério Público pronunciou-se pelo provimento do recurso especial (fls. 1182-1188).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 924.439 - RJ (2007/0020069-2)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : **JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
PROCURADOR : **SÍLVIA FABER TORRES**
RECORRIDO : **RAMON PRESTES GUEDES DE MORAES**
ADVOGADO : **JOSIAS JOSÉ DE MELLO**

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): A Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA ajuizou ação civil pública contra Ramon Prestes Guedes de Moraes, ex-Presidente da JUCERJA e contra a Centralização dos Serviços dos Bancos S.A. – SERASA, por improbidade administrativa referente à tratamento privilegiado desta última na obtenção de certidões e à evasão de receita pública da autarquia autora.

Esta é a segunda vez que o processo é apreciado por este Tribunal Superior.

Anteriormente, por ocasião do julgamento do REsp 685.692/RJ, de minha relatoria, esta Segunda Turma deu parcial provimento ao recurso da JUCERJA, para determinar que o Tribunal de origem se manifestasse expressamente sobre o pedido de perda da função pública, pois, apesar de a demanda ter sido julgada parcialmente procedente, não houve qualquer menção a este pedido.

Colaciono a ementa do referido julgado:

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ARTS. 10, XII E 11, I DA LEI 8.429/92 – ANÁLISE DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS – SÚMULA 7/STJ – INCIDÊNCIA – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – OCORRÊNCIA – RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM.

1. Inviável o recurso especial, se o exame da questão suscitada exige revolvimento de aspectos fáticos-probatórios. Aplicação da Súmula 07/STJ.
2. O Tribunal não está obrigado a responder questionário das partes. Entretanto, deve examinar questões, oportunamente suscitadas, e que, se acolhidas, poderia levar o julgamento a um resultado diverso do ocorrido.
3. Necessidade rejuízo dos embargos declaratórios, ante a contrariedade ao art. 535 do CPC.
4. Recurso especial de Ramon Prestes Guedes de Moraes não conhecido.
5. Recurso especial da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro provido em parte.

(REsp 685692/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/04/2006, DJ 30/05/2006 p. 140).

Em vista desse provimento, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro acolheu os embargos de declaração opostos pela Junta Comercial, sem efeitos modificativos,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para consignar o seguinte (fl. 1151):

O ex presidente da JUCERJA, Ramon Prestes Guedes de Moraes, conforme consta destes autos possuía o cargo em comissão, ou seja, por livre nomeação e exoneração e quando da propositura da ação civil pública, já se encontrava afastado das funções de presidentes da JUCERJA, sendo esse motivo da impossibilidade da decretação da perda da função pública, nos termos da Lei de Improbidade.

Daí, a JUCERJA interpôs o presente recurso especial, fundado na violação do art. 12, II e III, da Lei 8.429/1992, com redação nos seguintes termos:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, **perda da função pública**, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, **perda da função pública**, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (grifei).

Discute-se no presente recurso se a sanção de perda da função pública restringe-se ao cargo ocupado por ocasião da prática do ato ímprobo, ou atinge qualquer vínculo que o réu tenha com a Administração Pública por ocasião do trânsito em julgado da decisão judicial.

Primeiramente, é importante destacar qual o sentido da "função pública" mencionada no dispositivo em comento.

Função pública, em sua acepção universal, compatível com o conceito de agente público adotado pela Lei 8.429/1992 (arts. 1º, parágrafo único, e 2º), é toda atividade exercida por pessoa física, ainda que transitoriamente e sem remuneração, investida na categoria de agente pública por eleição, nomeação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função, na Administração Pública direta, indireta ou fundacional dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

entes da Federação e dos poderes estatais, em empresas incorporadas ao patrimônio público ou em entidades para cuja criação, ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

Qual a abrangência da sanção de perda da função pública?

O estudo teleológico da Lei de Improbidade Administrativa nos ajuda a encontrar a resposta.

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.

A partir dessa premissa é possível concluir que a intenção do legislador ao prever a sanção de perda da função pública é de extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública.

Assim, não é razoável entendermos que a referida sanção incide apenas sobre a função exercida pelo agente público à época em que praticou o ato de improbidade administrativa reconhecido na sentença judicial, mas abrange qualquer função pública que ele esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível.

Afinal, por que deixar que um agente continue a exercer outra atividade de interesse coletivo que exige aptidões e virtudes que já demonstrara não possuir?

Em adição, destaca-se que o diploma legal em análise não faz menção à perda da função *contemporânea* ao ato ímprobo.

É evidente que não se defende a perpetuidade da inabilitação para o exercício da função pública, até porque a sanção em caráter definitivo não se harmoniza com os princípios e garantias fundamentais da atual Constituição Federal.

O condenado em ação de improbidade na perda da função pública poderá reingressar ao serviço público, desde que esteja no pleno gozo de seus direitos políticos e atenda aos demais requisitos legais para a investidura do respectivo cargo ou função.

Após essas considerações, volto-me ao caso concreto ora em análise.

O Tribunal de origem, em síntese, 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 de presidente da JUCERJA, no qual cometeu os atos de improbidade administrativa.

Bem, conforme delineado anteriormente, esse fundamento não se conformiza com a melhor interpretação da Lei 8.429/1992.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Todavia, é importante destacar que 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.

Nessa mesma linha de pensamento, cito precedente:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I e II, DO CPC. NÃO CONFIGURADA.

1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

2. A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve se realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além de que o legislador pretendeu.

3. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

4. À luz de abalizada doutrina: "A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...)." in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

5. Ação Civil Pública ajuizada por Ministério Público Estadual em face de membros de Comissão de Licitação, realizada sob a modalidade de convite para a aquisição de um trator agrícola, um arado, uma grade hidráulica e uma roçadeira, e das empresas habilitadas no mencionado certame, objetivando a condenação dos réus nas sanções previstas no art. 12 da Lei 8429/92 pela prática de irregularidades em procedimento licitatório, qual seja, habilitação de empresas à míngua de apresentação de documentos exigidos pelo edital.

6. O Tribunal local, revisitando os fatos que nortearam o ato acoimado de improbidade, deu parcial provimento ao recurso interposto pelos membros da comissão de licitação, apenas, para afastar o ressarcimento ao erário, mantendo incólume a condenação no que pertine à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos por três anos, ao pagamento de multa civil, calculada sobre cinco vezes o valor da remuneração



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

percebidas pelos agentes públicos à data do fato, além da proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos, fixada pela sentença exarada às fls. 136/142, bem como proveu o recurso apresentado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais para condenar as empresas com supedâneo no art. 3º da Lei 8429/92, consoante se infere do voto-condutor do acórdão às fls. 235/245.

7. O elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade, afastado pelo Tribunal a quo na sua fundamentação, por isso que incidiu em error in iudicando ao analisar o ilícito somente sob o ângulo objetivo, consoante se infere do voto condutor às fls. 235/245.

8. A lei de improbidade administrativa prescreve no capítulo das penas que na sua fixação o “juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.” (Parágrafo único do artigo 12 da lei nº 8.429/92).

9. In casu, a ausência de dano ao patrimônio público e de enriquecimento ilícito por parte dos membros da comissão de licitação e das empresas contratadas, tendo em vista a efetiva entrega dos equipamentos licitados, reconhecidos pelo Tribunal local à luz do contexto fático delineado nos autos, revelam a desproporcionalidade das sanções impostas às partes, ora recorrentes. Precedentes do STJ: REsp 626.204/RS, DJ 06.09.2007; MS 10.826/DF, DJ 04.06.2007; REsp 717375/PR, DJ 08.05.2006 e REsp 514820/SP, DJ 06.06.2005.

10. Inexiste ofensa ao art. 535, I e II, CPC, quando o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, cujo decisum revela-se devidamente fundamentado. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como de fato ocorreu no voto condutor do acórdão de apelação às fls. 35/245, além de que a pretensão veiculada pelos embargantes, consoante reconhecido pelo Tribunal local, revela nítida pretensão de rejuízo da causa (fls. 286/288 e 290/293).

11. Recursos especiais interpostos por Luchini Tratores e Equipamentos Ltda (fls. 300/309), Valtra do Brasil S/A (fls. 320/348) e Paulo Roberto Moraes e outros (fls. 396/386) providos para afastar as sanções impostas aos recorrentes.

(REsp 831.178/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/03/2008, DJe 14/05/2008, grifei).

Dessa forma, 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.

Contudo, esse exame é inviável no presente caso, pois o acórdão recorrido não traz todos os elementos necessários para a correta fixação das penas e o Recurso Especial não permite uma análise minuciosa das questões fáticas dos autos.

Assim, afastado o fundamento do acórdão recorrido para não impor a sanção em comento, necessário que a instância ordinária, com base no contexto fático-probatório dos autos, proceda a uma nova apreciação do pedido da Autarquia em condenar o agente, ora recorrido, na perda de eventual função pública que esteja exercendo à época do trânsito em julgado da decisão judicial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com essas considerações, dou provimento ao recurso especial, para anular o acórdão do Tribunal de origem e determinar que se verifique a possibilidade de condenação do recorrido na perda da função pública, nos moldes da fundamentação *supra*.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2007/0020069-2

REsp 924439 / RJ

Números Origem: 200401024035 200613516289

PAUTA: 06/08/2009

JULGADO: 06/08/2009

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROCURADOR : SÍLVIA FABER TORRES

RECORRIDO : RAMON PRESTES GUEDES DE MORAES

ADVOGADO : JOSIAS JOSÉ DE MELLO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Improbidade Administrativa

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 06 de agosto de 2009

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária