



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000448125

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 3001255-68.2025.8.26.0000, da Comarca de Pedregulho, em que é agravante MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, é agravado JOSÉ RAIMUNDO DE ALMEIDA JUNIOR.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual do(a) 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "**Negaram provimento ao recurso. V. U.**", de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores OSCILD DE LIMA JÚNIOR (Presidente) E JARBAS GOMES.

São Paulo, 8 de maio de 2025.

AFONSO FARO JR.

Relator

Assinatura Eletrônica

Agravo de instrumento nº 3001255-68.2025.8.26.0000

Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo

Agravado: José Raimundo de Almeida Júnior

Comarca: Pedregulho – Vara Única

Juiz(a) de Direito: Luiz Gustavo Giuntini de Rezende

Voto nº 16.406

AGRAVO DE INSTRUMENTO – CUMPRIMENTO DE SENTENÇA – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

– Decisão agravada que indeferiu pedido de expedição de ofício à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, sob a alegação de que a sanção de perda da função pública abarcar apenas os cargos relacionados com os atos de improbidade administrativa – Admissibilidade – Na hipótese vertente, o Agravado foi condenado por improbidade administrativa em virtude de infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal, quando no exercício do mandato de prefeito – Sanção de perda do cargo público que se deve limitar ao utilizado como instrumento do ato ímprobo, dadas as especificidade do caso concreto – O cargo público efetivo ocupado pelo executado não lhe atribui a função de ordenador de despesas – Precedentes da 1ª Turma do E. Superior Tribunal de Justiça e desta C. Corte – Decisão mantida.

RECURSO DESPROVIDO.

Vistos.

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO contra a decisão de fls. 1.007/1.008, proferida nos autos da ação de improbidade (proc. nº 1001880-42.2018.8.26.0434), a qual rejeitou pedido de execução de sanção de perda do cargo público efetivo de investigador de polícia, função pública diversa daquela relacionada ao ato ímprobo pelo qual foi condenado o ora agravado.

Sustenta o agravante, em síntese, que a sanção de perda da função pública não se limita à relacionada com ato ímprobo e, portanto, abarca o cargo de investigador de polícia do qual o ora

agravado já era titular antes do exercício do mandato de prefeito, apesar de condenado no exercício desse último por ato de improbidade administrativa às sanções de ressarcimento ao erário, suspensão dos direitos políticos e perda da função pública. Alega violação dos princípios da legalidade e da coisa julgada porque não há especificação na r. sentença e no v. acórdão de qual a função passível de sanção, isto é, ausente no título exequendo a referida restrição. Assevera ser infundado o argumento de que a exoneração do cargo de investigador de polícia violaria o devido processo legal, posto que a ampla defesa e o contraditório foram exercidos no trâmite da ação de improbidade. Por fim, requer a reforma da r. decisão com a expedição de ofício à Secretaria de Segurança Pública para proceder a imediata exoneração do servidor José Raimundo de Almeida Júnior.

Contraminuta às fls. 52/62.

Parecer da Douta Procuradoria Geral de Justiça pelo provimento do recurso às fls. 104/111.

É uma síntese do necessário.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO ajuizou ação de improbidade, imputando ao réu atos de improbidade previstos no inc. IX do art. 10 e do *caput* do art. 11, com objetivo de condená-lo nas sanções descritas nos inc. II e III do art. 12, todos da Lei nº 8.429/92. Alegou, em síntese, a infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que, segundo relatório de auditoria do Tribunal de Contas de São Paulo, o réu gastou, com pessoal, 54,54% da receita líquida no segundo quadrimestre de 2016 e 57,10% da mesma receita no terceiro quadrimestre do mesmo ano, ultrapassando limite legal de 54%. Aduziu que houve a contratação de sete servidores por tempo determinado, treze nomeações para cargos de provimento efetivo, catorze nomeações para cargos de provimento em comissão, além de pagamento de 31.719 horas extras, não se comprovando situações de urgência ou interesse público relevante.

O ora agravado foi condenado à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito anos e a

devolver ao erário os valores que ultrapassaram os limites de gastos com pessoal nos dois últimos quadrimestres de 2016.

A r. sentença foi integralmente mantida pelo v. acórdão de fls. 653/662 dos autos da ação de improbidade (proc. nº 1001880-42.2018.8.26.0434), trânsito em julgado em 10/05/21. Em sede de cumprimento de sentença, postula o exequente pela exoneração do executado do cargo público efetivo de investigador na Polícia Civil do Estado de São Paulo, cuja investidura é anterior ao exercício do mandato de prefeito e a única função pública exercida no momento do trânsito em julgado da r. sentença.

Com efeito, a Constituição Federal disciplina os princípios da Administração Pública e dispõe acerca da imposição de sanções para atos de improbidade administrativa, conforme se extrai da leitura do texto transcrito:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Por sua vez, a Lei nº 8.429/92, em complemento ao § 4º do art. 37 da CF, disciplina os mecanismos de combate à improbidade administrativa, classificando os atos de improbidade em três modalidades distintas: atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causem danos ao erário (art. 10) e atos que violam os princípios gerais da Administração Pública (art. 11), cominando-lhes sanções políticas, civis e administrativas (art. 12):

Assim, dispunha o art. 12 da Lei nº 8.429/92, antes da alteração promovida pela Lei nº 14.230/21:

“Art. 12 Independentemente das sanções penais, civis e

administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

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 da multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

II – na hipótese do art.10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes 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 intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco 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.”

Como se vê dos citados dispositivos legais, não há qualquer definição da extensão da sanção da perda da função pública, proporcionando um tormentoso debate no âmbito doutrinário e jurisprudencial em torno de duas correntes distintas. A primeira, adotada pela Segunda Turma do E. STJ, no sentido de que se aplica a perda de todo e qualquer vínculo funcional mantido com o poder público ao tempo da condenação irreversível e não somente daquele ocupado por ocasião do ato ímprobo. Há, também, uma segunda corrente, adotada pela Primeira Turma do E. STJ, no sentido de que se aplica a sanção de perda da função pública apenas ao cargo que serviu de instrumento para a prática da conduta ilícita.

Em suma, a controvérsia dos autos diz respeito à abrangência da sanção perda da função pública, notadamente, se a condenação abarca todos os vínculos na data do trânsito em julgado ou apenas a função pública relacionada ao ato ímprobo. No caso concreto em análise, em especial, se a sanção aplicada abarcar o cargo efetivo de investigador da Polícia Civil do Estado de São Paulo, ou se restringia apenas ao mandato de prefeito já encerrado.

É de notório conhecimento a divergência doutrinária e jurisprudencial no âmbito deste Egrégio Tribunal de Justiça e do Colendo Superior Tribunal quanto ao limite da sanção da perda da função pública, conforme já exposto.

No entanto, apesar da conhecida divergência, a r. sentença, mantida pelo v. acórdão de fls. 653/662, limitou-se a determinar a perda da função pública, caso ainda exercida por José Raimundo de Almeida Júnior, fls. 334. Nesse passo, ao dar início a execução do título executivo judicial e pugnar pelas providências cabíveis, o *Parquet* manifestou-se pela inexecutabilidade da sanção da perda da função pública, fls. 878/879 dos autos da ação de improbidade.

É certo que vigora no ordenamento jurídico os princípios da independência funcional e da unidade. Ensina Hugo Nigro Mazzilli sobre os princípios institucionais do Ministério Público brasileiro:

“Unidade significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe; *indivisibilidade* significa que esses membros podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, porém, mas segundo a forma estabelecida na lei. Entretanto, se podemos admitir a unidade abstrata *ofício* Ministério Público, não existe unidade de seus *ramos* nem indivisibilidade efetiva de *funções*. Unidade funcional alguma existe entre Ministérios Públicos de Estados diferentes e os da União, nem entre esses e os Ministérios Públicos junto aos tribunais de contas; indivisibilidade alguma existe entre funções tão díspares cometidas a uns e outros.

E o que é *independência funcional*? Para compreender corretamente o princípio da independência funcional, cumpre, primeiramente, distingui-lo da autonomia funcional. A autonomia funcional é da *instituição* do Ministério Público, ou seja, consiste na liberdade quem tem de exercer seu ofício em face de *outros órgãos do Estado*, subordinando-se apenas à Constituição e às leis; já a independência funcional é atributo dos órgãos e agentes do Ministério Público, ou seja, é a liberdade que cada um destes tem de exercer suas funções em face de *outros órgãos ou agentes da mesma instituição*, subordinando-se por igual à Constituição e às leis. Assim, por exemplo, em razão da autonomia funcional, o Ministério Público dá a última palavra sobre a não promoção da ação penal pública, o que condiciona o conhecimento da matéria pelo Poder Judiciário (Cód. de Processo Penal, art. 28); mas é em razão da independência funcional que um procurador de justiça pode propugnar pela absolvição de um réu, mesmo que seu colega de instituição tenha apelado em favor da condenação.” (MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 50, p. 41-62, out./dez. 2013.)

Na hipótese *sub examine*, contudo, há de prevalecer a segurança jurídica dadas as particularidades do caso em concreto analisado. Isso porque, além da celeuma doutrinária e jurisprudencial, a possibilidade de interpretações distintas do título executivo, inclusive entre os membros da própria instituição exequente, onera excessivamente o executado, notadamente, neste momento processual.

No mais, o agravado, investigador da Polícia Civil do Estado de São Paulo há mais de trinta anos, foi condenado em ação de improbidade por exceder os limites de gastos com pessoal, afrontando a Lei de Responsabilidade Fiscal, durante mandato de prefeito do Município de Pedregulho.

Forçoso admitir, portanto, a iniquidade em estender a sanção ao cargo público efetivo do agravado ante a inexistência de qualquer relação dos atos ímprobos imputados no exercício do mandato eletivo que serviu de instrumento para a conduta ilícita. Isso porque os fatos pelos quais o executado foi condenado requer a

atribuição de ordenador de despesas, a qual não lhe é atribuída no cargo efetivo exercido.

Assim já decidiu a 1ª Turma do Egrégio Superior Tribunal:

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. POSSIBILIDADE. SÚMULA 568/STJ. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. 1. Como cediço, *'nos termos da Súmula 568/STJ e do art. 255, § 4º, do RISTJ, é possível que o Ministro Relator decida monocraticamente o recurso especial quando o apelo nobre inadmissível, estiver prejudicado ou houver entendimento dominante acerca do tema. Além disso, a interposição do agravo regimental devolver ao Órgão Colegiado a matéria recursal, o que torna prejudicada eventual alegação de ofensa ao princípio da colegialidade (AgRg no AREsp n. 1.374.756/BA, Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, DJe 1º/3/2019)'* **(AgRg no REsp 1.839.755/MG, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, DJe 16/3/2020)**. Nesse mesmo sentido: **AgInt no REsp 1.594.136/RS**, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe 21/3/2019)

2. *'A teor do entendimento majoritário da Primeira Turma do STJ, a sanção da perda do cargo público, prevista entre aquelas do art. 12 da Lei m. 8.429/1992, não está relacionada ao cargo ocupado pelo agente ímprobo ao tempo do trânsito em julgado da sentença condenatória, mas sim àquele (cargo) que serviu de instrumento para a prática da conduta ilícita'* **(REsp 1.766.149/RJ, Rel. p/ Acórdão Ministro GUERGL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe 04/02/2019)**.

3. Agravo interno não provido.” (Agravo interno no recurso em mandado de segurança nº 60.160/RS; Rel. (a): Ministro Sérgio Kukina; Órgão julgador: Primeira Turma; Data do julgamento: 23/02/21; Data da publicação: 26/02/21)

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. SANÇÃO QUE NÃO ATINGE CARGO PÚBLICO DIVERSO DAQUELE OCUPADO PELO AGENTE PÚBLICO À ÉPOCA PRÁTICA DO ATO DE IMPROBIDADE. 1. *A questão controversa cinge-se a saber se a sanção de perda da função pública em razão de atos então praticados na condição de vereador e tesoureiro poderia atingir cargo público efetivo para o qual, por concurso público, o agente foi nomeado posteriormente*

aos fatos narrados na inicial da ação de improbidade administrativa. 2. A Primeira Turma do STJ orienta-se no sentido de que as normas que descrevem infrações administrativas e cominam penalidades constituem matéria de legalidade estrita, não podendo sofrer interpretação extensiva, motivo pelo qual a sanção de perda da função pública do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, ao tempo do trânsito em julgado da sentença condenatória, não pode atingir cargo público diverso ocupado pelo agente daquele que serviu de instrumento para prática da conduta ilícita. Precedentes: AgRg no AREsp 369.518/SP, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 28/3/2017; EDcl no REsp 1.424.550/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 8/5/2017. 3. Agravo interno não provido.” (Agravo interno no recurso especial nº 1.423.452/SP, Rel. (a): Benedito Gonçalves, Órgão julgador: Primeira turma, Data de julgamento: 13/03/18)

Nesse sentido também já decidiu deste Colendo
Tribunal:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CUMPRIMENTO DE SENTENÇA – PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA – EXTENSÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO – Ação de responsabilidade civil pela prática de atos de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público em face do agravante, ora em fase de cumprimento de sentença – Decisão agravada que determinou a expedição de ofício comunicando à perda da função pública diversa daquela utilizada como instrumento para a prática do ato de improbidade – Desacerto – Lei de Improbidade Administrativa que não especifica a extensão dos efeitos da penalidade de perda da função pública – Existência de sensível divergência doutrinária e jurisprudencial entre as 1ª e 2ª Turmas da Seção de Direito Público do c. Superior Tribunal de Justiça – Penalidade que deve recair sobre função que o agente exercia à época e utilizada como instrumento para a prática do ato de improbidade administrativa, e não a que eventualmente exerce à época do trânsito em julgado – Normas que cominam penalidades que desafiam interpretação restritiva, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade, estigmatização do agente e bis in idem – Precedentes do c. Superior Tribunal de Justiça – Decisão agravada reformada. Recurso provido.” (TJSP; Agravo de Instrumento 2247972-84.2019.8.26.0000; Relator (a): Paulo Barcellos Gatti; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público;

Foro de Bragança Paulista - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 03/02/2020; Data de Registro: 13/02/2020)

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Pretensão de condenação dos requeridos por improbidade administrativa em razão de indevida dispensa de licitação – Parcial procedência pronunciada em primeiro grau - Decisório que merece ser parcialmente reformado – Ato investigado que, indubitavelmente, era ímprobo – Hipótese em que a realização de licitação era imprescindível – Necessidade de consideração do valor total do repasse para fins de avaliação da modalidade de contratação – Dispensa de licitação que não se autoriza na hipótese – Inadmissibilidade do entendimento adotado para a dispensa da licitação por inexigibilidade – Penas cominadas, no entanto, que se mostram incompatíveis com as especificidades da conduta ímproba em questão – Limitação das sanções ao ressarcimento do dano e ao pagamento de multa de duas vezes tal valor - Sanção relativa à perda da função pública que, dadas as especificidades dos autos, se limita ao cargo através do qual a conduta ilegal foi praticada – Recursos dos Requeridos parcialmente providos. Recurso do Ministério Público não provido.” (TJSP; Apelação Cível 1006521-52.2014.8.26.0066; Relator (a): Rubens Rihl; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Barretos - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 26/02/2019; Data de Registro: 07/03/2019)

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa. Sanção. Perda da função pública "se houver". Contemporaneidade da punição que não tem efeitos prospectivos a alcançar cargo público efetivo para o qual, por concurso público, o agravante foi nomeado posteriormente. Decisão agravada reformada. Agravo provido.” (TJSP; Agravo de Instrumento 2252796-23.2018.8.26.0000; Relator (a): Coimbra Schmidt; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Pirapozinho - 1ª Vara Judicial; Data do Julgamento: 25/02/2019; Data de Registro: 26/02/2019)

De rigor, destarte, a manutenção da r. decisão de indeferimento da expedição de ofício à Secretária de Segurança Pública com fim de aplicar a sanção de perda da função pública em virtude da condenação nos autos de origem.

Ante o exposto, nega-se provimento ao agravo de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

instrumento interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

AFONSO FARO JR.
Relator
(Assinatura Eletrônica)