

## Jurisprudência Cível

• • •

### **RECURSO ESPECIAL Nº 1.177.910 / SERGIPE (2010/0009495-0)**

**RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN**

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

RECORRIDO: RENATO SANTANA DE OLIVEIRA

RECORRIDO: ISAQUE HÉVERTON DIAS CANGUSSU

ADVOGADOS: MARCEL COSTA FORTES

VALMIR FLORIANO VIEIRA DE ANDRADE E OUTRO(S)

INTERES.: HERÁCLITO MENEZES DA SILVA

INTERES.: CLÁUDIO MÁRCIO SANTOS MATOS

#### **EMENTA**

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAIS CIVIS. TORTURA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. PRECEDENTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

#### **Histórico da demanda**

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra o ora recorrido, policial, pela prática de supostos atos de tortura.

2. O Juiz de 1º Grau recebeu a petição inicial e desta decisão os réus, ora recorridos, interpuseram Agravo de Instrumento.

3. O Tribunal *a quo* deu provimento ao Agravo de Instrumento para trancar a Ação de Improbidade Administrativa e assim consignou na decisão: “Não obstante a gravidade dos fatos narrados na referida Ação Civil, dando conta da prática abominável de Tortura perpetrada por agentes policiais contra presos mantidos sob a sua custódia, que sem sombra de dúvidas merecem e devem ser cuidadosamente investigados, entendo não ser a Ação por Improbidade Administrativa a via adequada para tanto. *In casu*, o autor/agravado embasa a demanda em fatos ocorridos na Comarca de Lagarto, sustentando, em suma, terem submetido alguns presos que se encontravam custodiados na

*delegacia local a “espancamentos, asfixia e graves ameaças, para confessaram a prática de crimes”, configurando, segundo alega, ato de improbidade administrativa por violação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e imparcialidade da Administração Pública, nos termos do art. 11, caput, e inciso I, da Lei nº 8.429/92, como também nas condutas previstas no art. 10, §20, da Lei nº 9.455/97 (Lei de Tortura).” (fls. 122-123, grifo acrescentado).*

#### **Tortura: improbidade administrativa**

4. Injustificável pretender que os atos mais gravosos à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos, entre os quais se incluem a tortura, praticados por servidor público, quanto mais policial armado, sejam punidos apenas no âmbito disciplinar, civil e penal, afastando-se a aplicação da Lei da Improbidade Administrativa.

5. Conforme orientação jurisprudencial do STJ, eventual punição administrativa do servidor faltoso não impede a aplicação das penas da Lei de Improbidade Administrativa, porque os escopos de ambas as esferas são diversos; e as penalidades dispostas na Lei 8.429/1992, mais amplas. Precedentes: MS 16.183/DF, Rel. Ministro Ari Pargendler, Primeira Seção, DJe 21.10.2013, MS 15.054/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Gilson Dipp, Terceira Seção, DJe 19.12.2011, MS 17.873/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 2.10.2012, AgRg no AREsp nº 17.974/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 11.11.2011, MS 12.660/DF, Rel. Ministra Marilza Maynard (Desembargadora Convocada do TJ/SE), Terceira Seção, DJe 22.8.2014, e MS 13.357/DF, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, DJe 18.11.2013.

#### **Universo dos sujeitos abrangidos pelas sanções da Lei 8.429/92**

6. “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” (REsp nº 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 12.11.2013, DJe 20.11.2013).

#### **Universo das vítimas protegidas pela Lei 8.429/92**

7. A detida análise da Lei 8.429/1992 demonstra que o legislador não determinou expressamente quais seriam as vítimas mediatas ou imediatas da atividade ímproba para fins de configuração do ato ilícito. Impôs, sim, que o agente público respeite o sistema jurídico em vigor, pressuposto da boa e correta Administração Pública. Essa ausência de menção explícita certamente decorre

da compreensão de que o ato ímprobo é, muitas vezes, fenômeno pluriofensivo, de tal modo que pode atingir bens jurídicos e pessoas diversos de maneira concomitante.

8. Na avaliação do ato de improbidade administrativa, o primordial é verificar se, entre os bens atingidos pela postura do agente público, existe algum vinculado ao interesse e ao bem público. Se assim for, como consequência imediata, a Administração Pública estará vulnerada; e o art. 1º da Lei 8.429/1992, plenamente atendido.

#### **Ofensa aos princípios administrativos por policiais civis e militares**

9. No caso dos autos, trata-se de discussão sobre séria arbitrariedade e grave atentado a direitos humanos fundamentais. Como resultado, tal postura imprópria tem o condão de afrontar não só a Constituição da República (arts. 1º, III, e 4º, II) e a legislação infraconstitucional, mas também tratados e convenções internacionais, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos (promulgada pelo Decreto 678/1992). Possibilidade, pois, de responsabilização nas ordens interna e externa.

10. Nos termos do art. 144 da Constituição Federal, as forças de segurança são vocacionadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas. Assim, o agente público incumbido da missão de garantir o respeito à ordem pública, como é o caso do policial, ao descumprir com suas obrigações legais e constitucionais de forma frontal, mais que atentar apenas contra um indivíduo, atinge toda a coletividade e a corporação a que pertence de forma imediata.

11. O legislador, ao prever, no art. 11 da Lei 8.429/1992, que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de lealdade às instituições, findou por tornar de interesse público, e da própria Administração, a proteção da legitimidade social, da imagem e das atribuições dos entes/entidades estatais. Daí resulta que atividade que atente gravemente contra esses bens imateriais tem a potencialidade de ser considerada improbidade administrativa.

12. A tortura perpetrada por policiais contra presos mantidos sob a sua custódia tem ainda outro reflexo jurídico imediato, que é o de gerar obrigação indenizatória ao Estado, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal. Há aí, como consequência, interesse direto da Administração Pública.

#### **Uso ilegal de Bens e Prédios Públicos**

13. Na hipótese dos autos, o ato ímprobo se caracteriza quando se constata que as vítimas foram torturadas, em *instalações públicas*,

ou melhor, na Delegacia de Polícia. O V. Acórdão recorrido afirma: ...“terem submetido *alguns presos que se encontravam custodiados na delegacia local a ‘espancamentos, asfixia e graves ameaças, para confessaram a prática de crimes’*” (fls. 122-123, grifo acrescentado).

**Conclusão: violência policial arbitrária é ato que viola frontalmente os mais elementares princípios da Administração Pública**

14. A violência policial arbitrária não é ato apenas contra o particular-vítima, mas, sim, contra a própria Administração Pública, ferindo suas bases de legitimidade e respeitabilidade. Tanto assim que essas condutas são tipificadas, entre outros estatutos, no art. 322, do Código Penal, que integra o Capítulo I (“Dos Crimes Praticados por Funcionário Público *contra a Administração Pública*, grifo acrescentado”), que por sua vez está inserido no Título XI (“Dos Crimes contra a Administração Pública”), e também nos artigos 3º e 4º da Lei 4.898/65, que trata do abuso de autoridade.

15. Em síntese, *atentado à vida e à liberdade individual de particulares, praticado por agentes públicos armados – incluindo tortura, prisão ilegal e “justiciamento” –, afora repercussões nas esferas penal, civil e disciplinar, pode configurar improbidade administrativa, porque, além de atingir a pessoa-vítima, alcança simultaneamente interesses caros à Administração em geral, às instituições de segurança pública em especial e ao próprio Estado Democrático de Direito*. Nesse sentido: REsp nº 1081743/MG, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24.3.2015, acórdão ainda não publicado.

16. Recurso Especial conhecido e *provido para determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que seja recebida a petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa*.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA Seção do Superior Tribunal de Justiça: “A Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.” Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Og Fernandes, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região) e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 26 de agosto de 2015 (data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.177.910 / SE (2010/0009495-0)**

**RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN**

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

RECORRIDO: RENATO SANTANA DE OLIVEIRA E OUTROS

ADVOGADOS: ARIVALDO BARRETO CONCEIÇÃO JUNIOR

ARNALDO DE A. MACHADO JÚNIOR

RECORRIDO: ISAQUE HÉVERTON DIAS CANGUSSU

ADVOGADOS: ARIVALDO BARRETO CONCEIÇÃO JUNIOR

ARNALDO DE A. MACHADO JÚNIOR E OUTRO(S)

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, “a”, da CF) interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe cuja ementa é a seguinte:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DELEGADOS DE POLÍCIA – LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS – PRÁTICA, EM TESE, DE TORTURA – INEXISTÊNCIA DE ATO ADMINISTRATIVO – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – TRANCAMENTO DA AÇÃO – §§8º E 10 DO ART. 17 DA LEI 8.429/92 – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO – DECISÃO UNÂNIME.

– O agente público que agride e tortura os presos sob sua custódia, salvo melhor juízo, comete um crime, no caso específico o de tortura, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei 9.455/97, e não ato administrativo.

– Não existindo ato administrativo praticado pelos agravantes, mas a possível prática de crime de tortura, não há que se falar em improbidade administrativa, devendo o caso ser resolvido na esfera penal, mediante a instauração de inquérito policial, ante a gravidade dos fatos noticiados na inicial da Ação Civil de Improbidade movida pelo Ministério Público. (fl. 118).

O Ministério Público estadual alega violação do art. 11, 12, 17, §8º, da Lei de Improbidade Administrativa. Sustenta que a petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa deve ser recebida, pois o crime de tortura também ofende os princípios administrativos, configurando ato de improbidade.

Contrarrazões apresentadas às fls. 149-169.

O Ministério Público Federal se manifestou às fls. 187-191, pelo conhecimento e provimento do Recurso Especial. É o relatório.

## VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra os ora recorridos, policiais, pela prática de supostos atos de tortura.

O Juiz de 1º Grau recebeu a petição inicial e desta decisão, os réus, ora recorridos, interpuuseram Agravo de Instrumento.

O Tribunal *a quo* deu provimento ao Agravo para trancar a Ação de Improbidade Administrativa e assim consignou na decisão:

Não obstante a gravidade dos fatos narrados na referida Ação Civil, dando conta da prática abominável de Tortura perpetrada por agentes policiais contra presos mantidos sob a sua custódia, que sem sombra de dúvidas merecem e devem ser cuidadosamente investigados, entendo não ser a Ação por Improbidade Administrativa a via adequada para tanto.

*In casu, o autor/agravado embasa a demanda em fatos ocorridos na Comarca de Lagarto, sustentando, em suma, terem submetido alguns presos que se encontravam custodiados na delegacia local a “espancamentos, asfixia e graves ameaças, para confessaram a prática de crimes”, configurando, segundo alega, ato de improbidade administrativa por violação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e imparcialidade da Administração Pública, nos termos do art. 11, caput, e inciso I, da Lei nº 8.429/92, como também nas condutas previstas no art. 10, §20, da Lei nº 9.455/97 (Lei de Tortura).*

(...)

Não existindo, portanto, ato administrativo praticado pelos agravantes, na hipótese dos autos, mas a possível prática de crime de tortura, não há que se falar em improbidade administrativa, devendo o caso ser resolvido na esfera penal, mediante a instauração de inquérito policial, ante a gravidade dos fatos noticiados na inicial da Ação Civil de Improbidade movida pelo Ministério Público.

Ora, pacífico o entendimento doutrinário de que, no que diz respeito aos aspectos penais da lei de improbidade, impõe-se exegese idêntica a que se empreende com relação às figuras típicas penais, quanto à necessidade de a improbidade caracterizar-se como um ato imoral com feição de corrupção de natureza econômica, conduta inexistente no tipo penal de tortura, cujo bem jurídico protegido é completamente diverso da Lei de Improbidade.

(...)

A prática de um crime comum, sem qualquer conotação administrativa, por mais reprovável que seja, não autoriza a aplicação da lei de improbidade, máxime quando disponível, em nosso ordenamento jurídico, os meios adequados para a sua repressão e punição.

Patente, no caso, a impropriedade da via eleita, devendo processo ser extinto sem resolução do mérito, nos termos dos §§8º e 10 do art. 17 da Lei nº 8.429/92. (fls.122-128, grifei).

Inicialmente esclareço que o STJ firmou o entendimento de que há independência das esferas penal, cível e administrativa.

Nesse sentido:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INFRAÇÃO DISCIPLINAR GRAVE. ATO DE IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA SEM LICITAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO DE PROJETO DE PESQUISA. DEMISSÃO APLICADA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO.

Infração disciplinar grave que constitui ato de improbidade é causa de demissão independente de processo judicial prévio.

*Independência das instâncias administrativa e instância judicial civil e penal.*

O que distingue o ato de improbidade administrativa da infração disciplinar por improbidade, e assim a necessidade ou não de prévia ação judicial, é a natureza da infração, pois a lei funcional tutela a conduta do servidor, estabelecendo regime jurídico próprio, enquanto a lei de improbidade dispõe sobre sanções aplicáveis a todos os agentes públicos, servidores ou não, no interesse da preservação e integridade do patrimônio público.

Quando o ato do servidor é ato típico de improbidade em sentido estrito tipificado nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei nº 8.429/1992 e se pretende a aplicação das penalidades ali previstas, além da demissão, a investigação prévia deve ser judicial. As improbidades não previstas ou fora dos limites da lei de improbidade ainda quando se recomende a demissão, sujeitam-se à lei estatutária, prevalecendo, portanto, o art. 132, IV da Lei nº 8.112/90.

Caso em que o servidor desatendeu regra de administração caracterizando comportamento infringente da disciplina estatutária.

Falta grave que justifica a demissão.

Precedentes do STF que não ficam desautorizados pelo acórdão no MS 24.699-DF (Eros Grau, 1ª Turma) em sentido contrário. Precedentes da 3ª Seção do STJ unânimes.

Mandado de Segurança denegado, cassada a medida liminar.

(MS 15.054/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro GILSON DIPP, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 19/12/2011) (grifei).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INDEPENDÊNCIA DAS

ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL.

1. *Pacificou-se na doutrina e na jurisprudência o entendimento segundo o qual a esfera administrativa só se subordina à penal na hipótese de sentença criminal absolutória que reconheça a não ocorrência do fato ou negue a sua autoria, o que não é o caso dos autos, em que a absolvição veio lastreada no inciso VII do art. 386 do Código de Processo Penal, ou seja, por insuficiência de provas.*

2. *Impõe-se considerar que, na esfera administrativa, restou devidamente comprovada a existência de prática dolosa de infração administrativa, consistente no validamento do cargo para lograr interesse pessoal e de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, pois o impetrante propiciou proveito à empresa Navegação Mansur S/A, ao deixar de constituir regularmente créditos relativos a contribuições previdenciárias devidas, bem como de emitir Representação Fiscal para fins penais por indícios de crime contra a Previdência Social.*

3. *Embora possam se originar a partir do mesmo fato ilícito, a aplicação de penalidade de demissão realizada no Processo Administrativo Disciplinar decorreu da aplicação da Lei 8.112/90 (arts. 116, II, e 117, IX), e, de forma alguma, confunde-se com a ação de improbidade administrativa, processada perante o Poder Judiciário, a quem incumbe a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei 8.429/92.*

4. *Recurso ordinário em mandado de segurança não provido. (MS 17.873/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 02/10/2012) (grifei).*

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADOR QUE NOMEIA FUNCIONÁRIOS SOB CONDIÇÃO DE ENTREGA DE PARTE DE SEUS SALÁRIOS. VIOLAÇÃO

DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. OMISSÃO DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIÇÃO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 935 DO CC E ART. 66 DO CPP. NÃO DEPENDÊNCIA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM RELAÇÃO À AÇÃO PENAL. NÃO DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DO FATO OU DE NEGATIVA DE AUTORIA. PRECEDENTES. ARTS. 9º E 12 DA LEI Nº 8.429/92. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO CONSIGNADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DAS PENALIDADES APLICADAS. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA Nº 7/STJ.

1. Hipótese na qual se discute ato de improbidade administrativa decorrente da apropriação, pelo vereador, de parte dos salários dos funcionários de seu gabinete.

2. O Tribunal de origem, soberano em matéria de fatos e provas, com suporte em análise circunstancial do acervo fático-probatório, consignou ter havido enriquecimento ilícito, porquanto o requerido, “no período de março de 1.996 a dezembro de 1.997 auferiu vantagem patrimonial indevida (...) conduta ímproba capitulada no *caput* do art. 9º da Lei nº 8.429/92”.

3. Cabe afastar a alegada nulidade do acórdão recorrido por omissão quanto à comprovação do enriquecimento ilícito, pois o tribunal de origem consignou expressamente que o recorrente “auferiu vantagem patrimonial indevida”, não sendo obrigado, por outro lado, a enfrentar meros aspectos ou questões da lide, os quais ficam implicitamente rejeitados.

4. Não se confundem pontos da lide, pretensões resistidas, com argumentos da parte, e uma vez tendo o acórdão consignado qual o direito aplicável para solução do caso concreto, a prestação jurisdicional foi entregue.

5. Quanto à suposta omissão sobre o art. 37 da CF, sob o argumento de que a Lei 8.429/92 extrapolou o limite regulamentar quando estabeleceu outras duas penas não previstas na Lei Maior, não cabe ao Superior Tribunal de Justiça, a pretexto de examinar suposta ofensa ao art. 535, II, do CPC, aferir a existência de omissão do Tribunal de origem acerca de matéria constitucional, sob pena de usurpar a competência reservada à Suprema Corte.

6. Quanto à alegada violação dos arts. 935 do CC e 66 do CPP, o *acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento reinante no STJ, de que, não havendo sentença penal que declare a inexistência do fato ou a negativa de autoria, remanesce a independência das esferas penal, cível e administrativa, permitindo-se que a Administração*

*imponha ao servidor a pena de demissão, pois não há interferência daquelas premissas no âmbito da ação por improbidade administrativa.*

7. Acerca dos arts. 9º e 12 da LIA, uma vez tendo a instância ordinária asseverado haver dano ao erário ou enriquecimento ilícito no caso concreto, rever esta conclusão a fim de desconstituir a ocorrência de prejuízo esbarra na Súmula nº 7 desta Corte Superior.

8. Da mesma forma, as penas fixadas em juízo de proporcionalidade e com base em critérios como a extensão do dano e/ou o proveito patrimonial obtido pelo agente não pode ser revista por esta Corte em sede de recurso especial, ante o óbice da Súmula nº 7 do STJ.

9. Ademais, o entendimento desta Corte é de que, caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações.

10. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp nº 17.974/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/11/2011) (grifei).

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AUDITOR DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NULIDADES DO PAD NÃO CONFIGURADAS. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA PARA AFERIR A REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO E LEGALIDADE DA DEMISSÃO. SANÇÕES DISCIPLINARES DA LEI Nº 8.112/1990. APLICAÇÃO. INDEPENDÊNCIA EM RELAÇÃO ÀS PENALIDADES DA LIA. TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. DESNECESSIDADE. VARIAÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO. LICITUDE DA EVOLUÇÃO. ÔNUS DO INVESTIGADO. CONDUTA ÍMPROBA NÃO PRECISA ESTAR VINCULADA AO EXERCÍCIO DO CARGO. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/1992. DOLO GENÉRICO. FALTA DE TRANSPARÊNCIA E APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÕES DE BENS FALSAS. CONDUTA QUE SE AMOLDA NA HIPÓTESE DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA INEXISTENTE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADO.

– Não há falar em nulidade do Processo Administrativo Disciplinar.

a) A quebra do sigilo bancário se deu após a instauração do Processo Administrativo Disciplinar nº 10768.005194/2003-72 e mediante prévia autorização judicial, nos termos do art. 3º, §1º da Lei Complementar nº 105, de 10/1/2001.

b) Quanto ao sigilo fiscal, ao que se tem, foram emitidos mandados de procedimento, ao contrário do afirmado. Consoante o art. 198, §1º, II, do CTN, com a redação dada pela LC nº 104/2001, desde que instaurado processo administrativo, com o objetivo de investigar o servidor pela prática de infração administrativa, os dados fiscais podem ser divulgados, de forma fundamentada e reservada, como ocorreu *in casu*.

c) No que se refere à indevida utilização da Portaria COGER nº 007, de 28.1.2003, anoto que carece a impetração de prova do direito líquido e certo alegado, porquanto inexistem elementos pré-constituídos de que o Procedimento Administrativo Disciplinar nº 10768.005194/2003-72 tenha sido instaurado originalmente pela Portaria COGER nº 07/2003, bem como de que o impetrante não fazia parte do rol de investigados naquele outro PAD (PROPINODUTO I).

d) Também não se verificou o alegado cerceamento de defesa, a autoridade coatora se negou a deferir a prova pericial, em razão do seu intuito protelatório e considerando a impossibilidade de sua realização sobre fatos já comprovados por provas documentais. Há relato de que foi entregue ao acusado documento com a exposição de motivos do indeferimento do pleito.

– O STJ tem jurisprudência firmada no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário analisar o mérito administrativo, mas somente aferir a regularidade do procedimento e a legalidade do ato de demissão.

– *Orienta-se esta Corte no sentido de que as sanções disciplinares previstas na Lei nº 8.112/1990 são independentes em relação às penalidades previstas na LIA, não havendo necessidade de se aguardar o trânsito em julgado da ação de improbidade administrativa para aplicação das penas de demissão ou de cassação de aposentadoria.*

– Restou comprovado no Processo Administrativo Disciplinar a existência de variação patrimonial a descoberto e que o indiciado não conseguiu comprovar a origem desse patrimônio. É do servidor acusado o ônus da prova no sentido de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela administração. Precedentes.

– A conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar necessariamente vinculada com o exercício do cargo público. Precedente.

– É entendimento deste Tribunal o de que os atos de improbidade administrativa, descritos no art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/1992, dependem da presença de dolo genérico, ou seja, dispensam a demonstração de ocorrência de dano para a administração pública ou enriquecimento ilícito do agente.

– No caso dos autos, o dolo se configura pela manifesta vontade do agente em realizar conduta contrária ao dever de legalidade, consubstanciada na falta de transparência da evolução patrimonial e da movimentação financeira, principalmente se considerado que foram apresentadas declarações de bens falsas, referentes aos anos calendários sob exame.

– Esta Corte firmou orientação no sentido de que a Administração Pública, quando se vê diante de situações em que a conduta do investigado se amolda nas hipóteses de demissão e de cassação de aposentadoria de servidor público, não dispõe de discricionariedade para aplicar pena menos gravosa.

Segurança denegada.

(MS 12.660/DF, Rel. Ministra MARILZA MAYNARD (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/SE), TERCEIRA SEÇÃO, DJe 22/08/2014) (grifei).

No mais, o V. Acórdão recorrido contrariou a orientação jurisprudencial do STJ, pois simplificou o fenômeno da improbidade.

No início das disposições da Lei 8.429/1992, o legislador estabeleceu premissa que deve orientar o agente público em toda a sua atividade, a saber:

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Em reforço, o art. 11, inciso I, da mesma Lei, reitera que configura improbidade a violação a quaisquer princípios da administração, bem como a deslealdade às instituições, notadamente a prática de ato visando a fim proibido em lei ou regulamento. Eis o texto legal:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Tais disposições evidenciam que o legislador teve preocupação redobrada em estabelecer que a grave desobediência – por parte de agentes públicos – ao sistema normativo em vigor pode significar ato de improbidade.

Com base nessas premissas, a Segunda Turma já teve oportunidade de decidir que “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” (REsp nº 1297021/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJe 20/11/2013).

É certo que o STJ, em alguns momentos, mitiga a rigidez da interpretação literal dos dispositivos acima, porque “não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, na do artigo 10º” (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011). Isso, entretanto, ocorre apenas naqueles casos sem gravidade, sem densidade jurídica relevante e sem demonstração do elemento subjetivo.

De qualquer maneira, a detida análise da Lei 8.429/1992 demonstra que o legislador, ao dispor sobre o assunto, não determinou expressamente quais seriam as vítimas mediatas ou imediatas da atividade desonesta para fins de configuração do ato como ímprobo. Impôs, sim, que o agente público respeite o sistema jurídico em vigor e o bem comum, que é o fim último da Administração Pública.

Essa ausência de menção explícita certamente decorre da compreensão de que o ato ímprobo é, muitas vezes, um fenômeno pluriofensivo. Ou seja, ele pode atingir bens jurídicos diversos.

De fato, o ato que apenas atingir bem privado e individual jamais terá a qualificação de ímprobo, nos termos do ordenamento em vigor. O mesmo não ocorre, entretanto, com o ato que atingir bem/interesse privado e público ao mesmo tempo.

Aqui, sim, haverá potencial ocorrência de ato de improbidade.

Por isso, o primordial é verificar se, entre todos os bens atingidos pela postura do agente, existe algum que seja vinculado ao interesse e ao bem público. Se assim for, como consequência imediata, a Administração Pública estará atingida de forma concomitante. Reza o art. 1º da Lei 8.429/1992:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

No caso dos autos, trata-se de discussão sobre séria arbitrariedade praticada por policiais civis, que, em tese, pode ter significado gravíssimo atentado contra direitos humanos.

Com base nessa constatação, várias ilações surgem de forma consequente.

O respeito aos direitos fundamentais, para além de mera acepção individual, é fundamento da nossa República, conforme o art. 1º, III, da Constituição Federal, e é objeto de preocupação permanente da Administração Pública, de maneira geral.

De tão importante, a prevalência dos direitos humanos, na forma em que disposta no inciso II do art. 4º da CF/88, é vetor de regência da República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais. Não por outra razão, inúmeros são os tratados e convenções assinados pelo nosso Estado a respeito do tema.

Entre vários, lembro aqui de que a Convenção Americana de Direitos Humanos (promulgada via o Decreto nº 678/1992), já no seu art. 1º, dispõe explicitamente que os Estados signatários são obrigados a respeitar as liberdades públicas, a saber:

#### Artigo 1º – Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados-partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

E, de forma mais eloquente, os arts. 5º e 7º da referida Convenção reforçam as suas disposições introdutórias ao prever:

#### Artigo 5º - Direito à integridade pessoal

1. Toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.

....

#### Artigo 7º – Direito à liberdade pessoal

1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.

2. Ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas Constituições políticas dos Estados-partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas.

3. Ninguém pode ser submetido a detenção ou encarceramento arbitrários.
4. Toda pessoa detida ou retida deve ser informada das razões da detenção e notificada, sem demora, da acusação ou das acusações formuladas contra ela.
5. Toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada por lei a exercer funções judiciais e tem o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.
6. Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura, se a prisão ou a detenção forem ilegais. Nos Estados-partes cujas leis prevêm que toda pessoa que se vir ameaçada de ser privada de sua liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida sobre a legalidade de tal ameaça, tal recurso não pode ser restringido nem abolido. O recurso pode ser interposto pela própria pessoa ou por outra pessoa.

A essas previsões, oportuno ressaltar que o art. 144 da Constituição Federal é taxativo sobre as atribuições gerais das forças de segurança na missão de proteger os direitos e garantias acima, a saber:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Se assim é, parece-me que, no caso de tortura perpetrada por policiais contra presos mantidos sob a sua custódia, as vítimas não são apenas aquelas pessoas que sofreram a tortura.

Isso seria reduzir demais o fenômeno ocorrido!

Injustificável pretender que os atos mais gravosos à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos, entre os quais a tortura, praticados por servidores

públicos, mormente policiais armados, sejam punidos apenas no âmbito disciplinar, civil e penal, afastando-se a aplicação da Lei da Improbidade Administrativa.

Essas práticas ofendem diretamente a Administração Pública, porque o Estado brasileiro tem a obrigação de garantir a integridade física, psíquica e moral de todos, sob pena de inúmeros reflexos jurídicos, inclusive na ordem internacional.

Pondere-se que o agente público incumbido da missão de garantir o respeito à ordem pública, como é o caso do policial, ao descumprir com suas obrigações legais e constitucionais de forma frontal, mais que atentar apenas contra um indivíduo, atinge toda a coletividade e a própria corporação a que pertence de forma imediata.

Neste ponto, pertinente reforçar que o legislador, ao prever que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de lealdade às instituições, findou por tornar de interesse público, e da própria Administração em si, a proteção da imagem e das atribuições dos entes/entidades públicas. Disso resulta que qualquer atividade atentatória a esse bem por parte de agentes públicos tem a potencialidade de ser considerada como improbidade administrativa.

A detida análise da Lei 8.429/1992 demonstra que o legislador não determinou expressamente quais seriam as vítimas mediatas ou imediatas da atividade ímproba para fins de configuração do ato ilícito. Impôs, sim, que o agente público respeite o sistema jurídico em vigor, pressuposto da boa e correta Administração Pública. Essa ausência de menção explícita certamente decorre da compreensão de que o ato ímprobo é, muitas vezes, fenômeno pluriofensivo, de tal modo que pode atingir bens jurídicos e pessoas diversos de maneira concomitante.

Na avaliação do ato de improbidade administrativa, o primordial é verificar se, entre os bens atingidos pela postura do agente público, existe algum vinculado ao interesse e ao bem público. Se assim for, como consequência imediata, a Administração Pública estará vulnerada; e o art. 1º da Lei 8.429/1992, plenamente atendido.

Afora isso, a tortura perpetrada por policiais contra presos mantidos sob a sua custódia tem outro reflexo jurídico imediato. Ao agir de tal forma, o agente público cria, de maneira praticamente automática, obrigação ao Estado, que é o dever de indenizar, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Não há, pois, como afastar a constatação de que a tortura, além de atingir a incolumidade física e mental do preso, repercute diretamente no âmbito de interesse do Poder Público.

Numa análise mais pragmática, exemplifico o perigo de analisar o fenômeno da improbidade de forma apenas compartimentada.

Vamos imaginar a seguinte hipótese. Um servidor resolve “cobrar propina” para praticar ato que já teria de executar de qualquer forma, porque recebera previamente ordem direta do chefe para tanto. Não obstante, resolve se valer da fragilidade de um cidadão e, com o intuito de obter vantagem financeira deste, lhe cobra uma propina.

Note-se que o desfalque patrimonial em si não é sofrido pela Administração. Além disso, a obtenção do recurso privado é o que o agente público visou de forma mais imediata naquela situação hipotética.

Ora, se formos enxergar o ato acima apenas sob o enfoque do objetivo mais direto do autor, poderemos chegar ao ponto de não considerá-lo como ímprobo.

Com base nisso, tenho a convicção de que o fenômeno da improbidade não pode ser visto por prisma meramente reducionista. Os atos tidos como ímprobos, complexos que são no mais das vezes, devem ser enxergados de forma ampla, porque podem atingir bens jurídicos diversos de forma concomitante, ainda que possa existir certa gradação relativa aos objetivos imediatos do autor.

Nesse cenário, atentados contra a liberdade individual, excetuando-se repercussões nas esferas penal e disciplinar, podem, sim, configurar a prática de improbidade, porque, em sendo pluriofensivos, também atingem a própria Administração Pública.

Enfim, no caso dos autos, trata-se de discussão sobre séria arbitrariedade e grave atentado a direitos humanos fundamentais. Como resultado, tal postura imprópria tem o condão de afrontar não só a Constituição da República (arts. 1º, III, e 4º, II) e a legislação infraconstitucional, mas também tratados e convenções internacionais, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos (promulgada pelo Decreto 678/1992). Possibilidade, pois, de responsabilização nas ordens interna e externa.

O legislador, ao prever, no art. 11 da Lei 8.429/1992, que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de lealdade às instituições, findou por tornar de interesse público, e da própria Administração, a proteção da legitimidade social, da imagem e das atribuições dos entes/entidades estatais. Daí resulta que atividade que atente gravemente contra esses bens imateriais tem a potencialidade de ser considerada improbidade administrativa.

A tortura perpetrada por policiais contra presos mantidos sob a sua custódia tem ainda outro reflexo jurídico imediato, que é o de gerar obrigação indenizatória ao Estado, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal. Há aí, como consequência, interesse direto da Administração Pública.

Na hipótese dos autos, o ato ímprobo caracteriza-se quando se constata que as vítimas foram torturadas, em **instalações públicas**, ou melhor, na Delegacia de Polícia. O V. Acórdão recorrido afirma: ..."terem submetido *alguns presos que se encontravam custodiados na delegacia local a 'espancamentos, asfixia e graves ameaças, para confessarem a prática de crimes'*", configurando, segundo alega, ato de improbidade administrativa por violação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e imparcialidade da Administração Pública, nos termos do art. 11, *caput*, e inciso I, da Lei nº 8.429/92". (fls. 122-123, grifo acrescentado).

Por fim, violência policial arbitrária não é ato apenas contra o particular-vítima, mas, sim, contra a própria Administração Pública, ferindo suas bases de legitimidade e

respeitabilidade. Tanto assim que essas condutas são tipificadas, entre outros estatutos, no art. 322, do Código Penal, que integra o Capítulo I (“Dos Crimes Praticados por Funcionário Público *contra a Administração Pública*, grifo acrescentado”), que por sua vez está inserido no Título XI (“Dos Crimes contra a Administração Pública”), e também nos artigos 3º e 4º da Lei 4.898/65, que trata do abuso de autoridade.

Em síntese, *atentado à vida e à liberdade individual de particulares, praticado por agentes públicos armados – incluindo tortura, prisão ilegal e “justiciamento” –, afora repercussões nas esferas penal, civil e disciplinar, pode configurar improbidade administrativa, porque, além de atingir a pessoa-vítima, alcança, simultaneamente, interesses caros à Administração em geral, às instituições de segurança pública em especial, e ao próprio Estado Democrático de Direito.*

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAIS CIVIS. PRISÕES ILEGAIS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. INTERESSE PROCESSUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

#### **Histórico da demanda**

1. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública de improbidade administrativa contra policiais civis que efetuaram prisões ilegais, sem o respectivo mandado judicial, e mantiveram as vítimas detidas por várias horas, desrespeitando suas garantias constitucionais.

2. O Juiz de 1º Grau assim consignou na sentença: “Diante da conduta dos requeridos, percebe-se que estes ao *efetuarem as prisões sem as formalidades de lei praticaram ato que atenta contra os princípios da Administração Pública*, compreendendo uma lesão à moralidade administrativa, ato este previsto na legislação supracitada como de improbidade” (fl. 705, grifo acrescentado).

3. Ao reformar a sentença, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais entendeu que a atitude dos policiais foi praticada *apenas contra particulares* e, assim, posicionou-se no sentido de que o *Parquet* seria carecedor de interesse processual para a Ação de Improbidade. Expressou ainda que, no caso, os policiais só seriam passíveis de punição no âmbito administrativo disciplinar. *In verbis*: “A prática de ato *contra particular* não autoriza o manejo da ação civil pública por improbidade administrativa, que deve ser extinta por carência de ação, ao reconhecimento da ausência de interesse processual” (fl. 787, grifo acrescentado).

### **Prisão ilegal e graves violações a direitos humanos: possibilidade de cumulação de pena disciplinar e improbidade administrativa**

4. Injustificável pretender que os atos mais gravosos à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos, entre os quais se incluem a tortura e prisões ilegais, praticados por servidores públicos, mormente policiais armados, sejam punidos apenas no âmbito disciplinar, civil e penal, afastando-se a aplicação da Lei da Improbidade Administrativa.

5. Conforme orientação jurisprudencial do STJ, eventual punição administrativa do servidor faltoso não impede a aplicação das penas da Lei de Improbidade Administrativa, porque os escopos de ambas as esferas são diversos; e as penalidades dispostas na Lei 8.429/1992, mais amplas. Precedentes: MS 16.183/DF, Rel. Ministro Ari Pargendler, Primeira Seção, DJe 21.10.2013, MS 15.054/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Gilson Dipp, Terceira Seção, DJe 19.12.2011, MS 17.873/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 02/10/2012, AgRg no AREsp nº 17.974/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 11/11/2011, MS 12.660/DF, Rel. Ministra Marilza Maynard (Desembargadora Convocada do TJ/SE), Terceira Seção, DJe 22/08/2014, e MS 13.357/DF, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, DJe 18/11/2013.

### **Universo dos sujeitos abrangidos pelas sanções da Lei 8.429/92**

6. “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” (REsp nº 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 12.11.2013, DJe 20.11.2013).

### **Universo das vítimas protegidas pela Lei 8.429/92**

7. A detida análise da Lei 8.429/1992 demonstra que o legislador não determinou expressamente quais seriam as vítimas mediatas ou imediatas da atividade ímproba para fins de configuração do ato ilícito. Impôs, sim, que o agente público respeite o sistema jurídico em vigor, pressuposto da boa e correta Administração Pública. Essa ausência de menção explícita certamente decorre da compreensão de que o ato ímprobo é, muitas vezes, fenômeno pluriofensivo, de tal modo que pode atingir bens jurídicos e pessoas diversos de maneira concomitante.

8. Na avaliação do ato de improbidade administrativa, o primordial é verificar se, entre os bens atingidos pela postura do agente público, existe algum vinculado ao interesse e ao bem público. Se assim

for, como consequência imediata, a Administração Pública estará vulnerada e o art. 1º da Lei 8.429/1992, plenamente atendido.

### **Ofensa aos princípios administrativos por policiais civis e militares**

9. No caso dos autos, trata-se de discussão sobre séria arbitrariedade e grave atentado a direitos humanos fundamentais. Como resultado, tal postura imprópria tem o condão de afrontar não só a Constituição da República (arts. 1º, III, e 4º, II) e a legislação infraconstitucional, mas também tratados e convenções internacionais, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos (promulgada pelo Decreto 678/1992). Possibilidade, pois, de responsabilização nas ordens interna e externa.

10. Nos termos do art. 144 da Constituição Federal, as forças de segurança são vocacionadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas. Assim, o agente público incumbido da missão de garantir o respeito à ordem pública, como é o caso do policial, ao descumprir com suas obrigações legais e constitucionais de forma frontal, mais que atentar apenas contra um indivíduo, atinge toda a coletividade e a corporação a que pertence de forma imediata.

11. O legislador ao prever, no art. 11 da Lei 8.429/1992, que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de lealdade às instituições, findou por tornar de interesse público, e da própria Administração, a proteção da legitimidade social, da imagem e das atribuições dos entes/entidades estatais. Daí resulta que atividade que atente gravemente a esses bens imateriais tem a potencialidade de ser considerada improbidade administrativa.

12. A prisão ilegal tem ainda outro reflexo jurídico imediato, que é o de gerar obrigação indenizatória ao Estado, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal. Há aí, como consequência, interesse direto da Administração Pública.

### **Uso ilegal de Bens e Prédios Públicos**

13. Na hipótese dos autos, o ato ímprobo resta caracterizado quando se constata que as vítimas foram, ilegalmente, privadas de sua liberdade, com uso de viaturas policiais e em *instalações públicas*, ou melhor, no *gaiolão* da Delegacia de Polícia. Afirmo o Juiz de 1º Grau na sentença: "*... foram privados de liberdade tanto que ficaram no 'gaiolão'*" e somente foram liberados ... graças à chegada da Promotora de Justiça ao local." "*Os ofendidos deixam claro que tais policiais chegaram a visitá-los no 'gaiolão', (...)*". (fls. 702-704, grifo acrescentado).

**Conclusão: violência policial arbitrária é ato que viola frontalmente os mais elementares princípios da Administração Pública**

14. A violência policial arbitrária não é ato apenas contra o particular-vítima, mas, sim, contra a própria Administração Pública, ferindo suas bases de legitimidade e respeitabilidade. Tanto assim que essas condutas são tipificadas, entre outros estatutos, no art. 322, do Código Penal, que integra o Capítulo I (“Dos Crimes Praticados por Funcionário Público *contra a Administração Pública*, grifo acrescentado”), que por sua vez está inserido no Título XI (“Dos Crimes contra a Administração Pública”), e também nos artigos 3º e 4º da Lei 4.898/65, que trata do abuso de autoridade.

15. Em síntese, *atentado à vida e à liberdade individual de particulares, praticado por agentes públicos armados – incluindo tortura, prisão ilegal e “justiciamento” –, afora repercussões nas esferas penal, civil e disciplinar, pode configurar improbidade administrativa, porque, além de atingir a pessoa-vítima, também alcança, simultaneamente, interesses caros à Administração em geral, às instituições de segurança pública em especial, e ao próprio Estado Democrático de Direito.*

16. Recurso Especial conhecido e provido para afastar a carência de ação decretada pelo Tribunal *a quo* e determinar o *retorno dos autos à origem, a fim de que o TJ/MG prossiga no julgamento do Recurso de Apelação em relação aos demais pontos.* (REsp nº 1081743/MG, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24.3.2015, acórdão ainda não publicado).

Em conclusão, no caso concreto, é evidente que as disposições do art. 11 da Lei 8.429/1992 foram violadas.

Diante do exposto, conheço do Recurso Especial e *dou-lhe provimento para determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que seja recebida a petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa.*

**É como voto.**

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2010/0009495-0

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp nº 1.177.910 / SE**

Números Origem: 2008203960 2008207209 200854100120

PAUTA: 10/06/2015

JULGADO: 26/08/2015

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

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

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FLAVIO GIRON**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

RECORRIDO: RENATO SANTANA DE OLIVEIRA

RECORRIDO: ISAQUE HÉVERTON DIAS CANGUSSU

ADVOGADOS: MARCEL COSTA FORTES

VALMIR FLORIANO VIEIRA DE ANDRADE E OUTRO(S)

INTERES. : HERÁCLITO MENEZES DA SILVA

INTERES. : CLÁUDIO MÁRCIO SANTOS MATOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO – Atos Administrativos – Improbidade Administrativa – Violação aos Princípios Administrativos

**CERTIDÃO**

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

“A Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.”

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.