



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Registro: 2021.0000630149**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2193419-53.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que são autores FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS DA REGIÃO SUDESTE e SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DA POLICIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO NA REGIÃO DE SANTOS - SINPOLSAN, é réu PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "ACOLHERAM EM PARTE A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. LUIZ GUILHERME DE ALMEIDA RIBEIRO JACOB.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CAMPOS MELLO, FIGUEIREDO GONÇALVES, EUVALDO CHAIB, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 4 de agosto de 2021.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

TORRES DE CARVALHO  
RELATOR  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Voto nº ADI-0026/21**

**ADI nº 2193419-53.2020 – Órgão Especial**

**Autor: FEIPOL – Federação Interestadual dos Trabalhadores Policiais**

**Civis da Região Sudeste e SINPOLSAN – Sindicato Funcionários da**

**Polícia Civil do Estado de São Paulo/Região Santos**

**Réu: Presidente da Assembleia Legislativa**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 65, § 2º da LCE nº 207/1979 (Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo). Parágrafo acrescido pela LCE nº 922/02. Reintegração do policial civil, em razão de absolvição pela justiça criminal, por negativa de existência de autoria ou do fato ensejador da demissão. Alegação de ofensa ao art. 136 da Constituição Estadual. Independência e comunicabilidade das instâncias cível, penal e administrativa. Entendimento doutrinário e jurisprudencial. Alcance restritivo da norma constitucional.

– 1. Preliminares. Representação processual. Ilegitimidade ativa. A necessidade de apresentação de procuração com poderes específicos para propositura de ação direta de inconstitucionalidade tem assento em firme jurisprudência do STF e do Órgão Especial; trata-se de vício sanável, já regularizado nos autos. O art. 90, V da Constituição Estadual prevê a legitimidade das entidades sindicais ou de classe, de âmbito estadual ou municipal, desde que demonstrado o interesse jurídico no caso. O caráter interestadual da FEIPOL/Sudeste não impede que ser reconheça a legitimidade ativa 'ad causam' para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual. É uma associação sindical de grau superior, nos termos do art. 533 da CLT, com base territorial também no Estado de São Paulo, extraindo-se do Estatuto Social o interesse jurídico e a representatividade da categoria. Já em relação à entidade sindical SINPOLSAN a preliminar deve ser acolhida, uma vez que representa a categoria profissional dos Policiais Civis lotados nos órgãos setoriais e sub-setoriais de apenas 23 municípios, sendo evidente a atuação restrita à fração da categoria e a consequente falta de legitimidade.

– 2. Policial Civil. Reintegração. O ordenamento jurídico e a jurisprudência reconhecem a independência de jurisdições e



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

vem de longa data a noção de que somente a absolvição pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria produz efeito imediato e obrigatório nas demais jurisdições (art. 65e 66 do CPP, art. 1.525 do CC/16 e 935 do CC/02); e a reiterada jurisprudência do STF, no mesmo sentido, resultou na edição da Súmula 18 ("Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo Juízo Criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público"). O art. 136 da Constituição do Estado apenas soluciona possível conflito entre a decisão penal e a decisão administrativa que se refiram aos mesmos fatos, fazendo prevalecer a decisão criminal em que absolvição decorra de negativa de autoria ou de inexistência do fato; não oferece alcance maior dos efeitos da esfera penal sobre administrativa. Interpretação contrária implicaria em desobediência da Constituição do Estado ao princípio da independência dos Poderes, invadindo esfera de atribuições exclusivas da União em legislar sobre direito civil, penal e administrativo, em violação aos art. 2º, 22, I e 25 da CF. A teor da interpretação restritiva da norma, conclui-se pela compatibilidade entre o § 2º do art. 65 da LCE nº 207/79 e a Constituição do Estado. – Preliminar acolhida em parte. Ação julgada improcedente.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DOS TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS DA REGIÃO SUDESTE – FEIPOL/SUDESTE e SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DE SÃO PAULO DA REGIÃO DE SANTOS – SINPOLSAN, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 2º da LCE nº 922 de 2-7-2002, que acrescentou o § 2º ao art. 65 da LCE nº 207/1979, por estar em desacordo com o art. 136 da Constituição Estadual.

Os autores sustentam que a LCE nº 922/02 introduziu diversos dispositivos na Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado (LCE nº 207/79) e que o art. 2º, § 2º conferiu nova redação ao art. 65 ao acrescentar o § 2º quanto à reintegração ao serviço público em hipóteses específica de absolvição pela Justiça, estabelecendo distinção não prevista



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

pelo art. 136 da Constituição Estadual; o direito constitucional consagrado de modo amplo, que assegura a reintegração do servidor sempre que houver absolvição judicial, é objeto de indevida restrição pela legislação infraconstitucional, que garante o direito de reintegração apenas nas hipóteses de absolvição judicial por inexistência do fato ou por negativa de autoria; o legislador constituinte paulista adotou no sistema jurídico local a premissa de plena reintegração do servidor judicialmente absolvido; o regime jurídico dos servidores públicos estaduais é matéria de competência legislativa local, o que afasta os art. 126 da LF nº 8.112/1990 e art. 935 do Código Civil, inaplicáveis ao Estado de São Paulo; também não prevalece qualquer interpretação que tenha prevalecido no Supremo Tribunal Federal; os requisitos para a concessão da medida cautelar estão preenchidos. Pedem a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 2º da LCE nº 922/02.

A medida cautelar não foi deferida (fls. 86/87).

A Procuradoria Geral do Estado (fls. 104/123), preliminarmente, sustenta a ilegitimidade ativa dos autores; o art. 90, V da CE confere legitimidade às entidades sindicais ou de classe, em âmbito estadual e municipal, para proposição de ações direta de inconstitucionalidade, desde que demonstrado o interesse jurídico no caso; a FEIPOL/SE é entidade de classe com base territorial interestadual, excedendo os limites previstos pela Constituição do Estado, além de não representar a integralidade das entidades sindicais dos policiais civis paulistas; a SINPOLSAN é entidade que representa apenas uma parcela da categoria dos policiais civis, ou seja, aqueles que pertencem aos municípios referidos no Estatuto; é também o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Afirma que a procuração outorgada pelos requerentes a seus advogados não possui poderes especiais para propositura da presente demanda, tampouco poderes específicos para atacar a norma objeto do pedido. No mérito, alega não ser



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

cabível a interpretação literal e isolada da norma da Constituição do Estado em descompasso com os Código Civil e Processo Penal; as disposições legais materializam, no âmbito estadual, o princípio da independência das instâncias, nos termos do art. 935 do Código Civil Cita doutrina. Destaca o Despacho Normativo do Governador de 28-3-1990; ao interpretar sistematicamente as normas aplicáveis à matéria, conclui-se que o disposto no art. 136 da CE não assegura um direito absoluto e a adequada interpretação da norma é consentânea com a jurisprudência sedimentada. Pleiteia a extinção, sem resolução do mérito; e no caso de não acolhida a preliminar, pela improcedência da ação.

A Assembleia Legislativa apresentou informações (fls. 125/146); em preliminar, sustenta a ilegitimidade ativa dos requerentes; o SINPOLSAN reveste-se de estrutura intermunicipal com base territorial adstrita a 23 municípios; os contornos da legitimação para as entidades de classe suscitarem o controle concentrado de constitucionalidade estão definidos no art. 103, IX da CF, sendo que o STF fixou orientação no sentido de que a entidade postulante deve representar a integralidade das categorias profissional ou econômica, e não apenas parcela destas; por simetria, mesma exigência é prevista no art. 90, V da CE; no que se refere à FEIPOL/SE, as entidades sindicais de abrangência nacional devem suscitar o controle abstrato de constitucionalidade perante o STF; o rol de legitimado é taxativo, sendo descabida a interpretação extensiva; a jurisprudência do Pretório Excelso tem reconhecido a necessidade de os legitimidade não universais demonstrarem a homogeneidade entre os membros integrantes da entidade; a entidade de classe precisa representar toda a categoria profissional; constatando-se as nomenclaturas distintas, incumbia à requerente demonstrar a integral correlação entre as funções descritas em seu Estatuto e os cargos da LCE nº 207/1979. No mérito, afirma que apenas as hipóteses contempladas nos incisos I e IV do art. 386 do CPP possuem o condão de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

vincular as instâncias civil e administrativa; é imprescindível a harmonização do art. 136 da CE com os princípios da independência das instâncias penal e administrativa (art. 2º, CF e art. 5º da CE) com o art. 21, I da CF, o que remete às balizas dos art. 935 do CC e 386 do CPP, parâmetros aos quais igualmente amolda-se o § 2º do art. 65 da LCE nº 207/1979, incluído pelo art. 2º da LCE nº 922/02. Pede o não conhecimento da ação e, se conhecida, pela improcedência.

A Procuradoria Geral de Justiça opina pela extinção da ação, sem resolução do mérito, em razão da ilegitimidade ativa; superada a preliminar, manifesta-se pela regularização processual e, no mérito, pela improcedência do pedido (fls. 156/167).

Intimei os autores para promover a regularização processual de representação, apresentando instrumento de mandato com poderes específicos, no prazo de 10 dias, sob pena de extinção da ação (fls. 169); a determinação foi atendida (fls. 177/178).

É o relatório.

2. Preliminares. Representação processual. A Procuradoria do Estado sustenta a irregularidade da representação processual dos autores ante a falta de procuração com poderes específicos para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. De fato, a partir da questão de ordem na ADIn 2.187-BA, 24-5-2000, Rel. Min. Octavio Galotti, o Supremo Tribunal Federal assentou que "é de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, **com poderes específicos para**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**atacar a norma impugnada"**; e o entendimento é referendado pelo Órgão Especial. No entanto, trata-se de vício de sanável regularizado pelos autores (fls. 177/178); a questão está superada.

Legitimidade ativa 'ad causam'. O art. 90, V da Constituição Estadual prevê a legitimidade das entidades sindicais ou de classe, de âmbito estadual ou municipal, desde que demonstrado o interesse jurídico no caso. São dois aspectos a ser considerados: (i) o alcance da representatividade; e (ii) o interesse jurídico no feito. A FEIPOL/Sudeste (Federação Interestadual dos Trabalhadores Policiais Cíveis da Região Sudeste) é entidade sindical, registrada para coordenação das entidades a ela filiadas, sem fins lucrativos, com sede e foro na cidade Campinas, Estado de São Paulo, fundada em 6-5-2012, com caráter federativo e base territorial nos Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (fls. 36), constituída para atender as seguintes finalidades (art. 1º do Estatuto Social, fls. 19):

**a)** representação judicial e extrajudicial dos interesses individuais e coletivos das Entidades Sindicais representantes da CATEGORIA PROFISSIONAL DOS TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS Agente de Polícia, Agente de Telecomunicações Policial, Analista de Polícia, Atendente de Necrotério, Auxiliar de Necropsia, Auxiliar de Polícia, Auxiliar Papiloscopista Policial, Carcereiro Policial, Comissário de Polícia, Delegado de Polícia, Desenhista TécnicoPericial, Detetive de Polícia, Engenheiro Policial de Telecomunicações, Escrevente Policial, Escrivão de Polícia, Fotógrafo Técnico-Pericial, Inspetor de Polícia, Investigador de Polícia, Médico Legista, Oficial de Cartório Policial, Papiloscopista Policial, Perito Criminal, Técnico de Necropsia, de acordo com a legislação vigente; **b)** coordenar, orientar, dirigir, proteger a categoria representada, na base de estudos sobre as necessidades mediatas e imediatas, econômicas, profissionais e sociais; **c)** colaborar com os poderes públicos, sindicatos e com outras associações, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a categoria profissional dos trabalhadores policiais cíveis em





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

particular, e a condição social do trabalhador em geral, visando à solidariedade social; **d)** participar e apoiar, dentro de sua base territorial, a criação e implementação de Projetos Sociais nas áreas de educação, saúde, esporte, lazer e cultura que, necessariamente, auxiliem e beneficiem os interesses da categoria representada; **e)** defender, incondicionalmente, um serviço público de qualidade, com transparência, como obrigação do Estado em parceria com os demais servidores públicos; **f)** estimular a organização sindical da categoria policial civil; **g)** fiscalizar as condições de segurança do trabalho dos policiais civis da base representada e promover sua melhoria através de sugestões, reivindicações e denúncias.

Ainda, são previstas as seguintes prerrogativas (fls. 19):

**Artigo 2º** - São Prerrogativa da Federação: a) representar e proteger, perante as autoridades administrativas e jurídicas, ou terceiros, os interesses gerais da categoria representada e das Entidades Filiadas;

O SINPOLSAN (Sindicato dos Policiais Civis do Estado de São Paulo da região de Santos), por sua vez, é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, de caráter sindical, beneficente, esportiva, recreativa, social e cultural, representativa da Categoria Profissional dos Funcionários Públicos da Polícia Civil do Estado de São Paulo, ocupantes dos Cargos das Carreiras de Atendentes de Necrotério Policial; Agente Policial; Agente de Telecomunicações Policial; Auxiliar de Necropsia; Auxiliar Papiloscopista Policial; Carcereiro; Delegado de Polícia; Desenhista Técnico-Pericial; Escrivão de Polícia; Fotógrafo Técnico-Pericial; Investigador de Polícia; Médico Legista e Papiloscopista Policial lotados nos órgãos setoriais e sub-setoriais da Polícia Civil do Estado de São Paulo, nos municípios de Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Cubatão, Eldorado, Guarujá, Iguape, Ilha Cumrida, Itanhaen, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Miracatu, Bertiooga, Mongaguá, Pariguera-Açu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Praia Grande, Registro, Santos, São Vicente e Sete



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

Barras, todos do Estado de São Paulo (Estatuto Social, art. 1º). E ainda (fls. 48):

**Art. 3º** - O SINPOLSAN tem por finalidade proporcionar a defesa dos direitos e interesses individuais ou coletivos da categoria profissional dos trabalhadores funcionários da polícia civil do Estado de São Paulo elencados no art. 1º, que seja ativos ou inativos, e seus pensionistas, representando-os perante as autoridades administrativas, legislativas e judiciárias, podendo para tal fim, celebrar acordos, convênios, convenções e ajuizar ações e dissídios coletivos, bem como garantir a melhoria das condições de trabalho e de vida de seus representados e atuar na manutenção e defesa das instituições democráticas brasileiras.

3. Conforme se verifica dos Estatutos Sociais, a FEIPOL/Sudeste é uma Federação Interestadual. Diversamente do que afirmam o Estado e a Procuradoria Geral de Justiça, o caráter 'interestadual' da entidade sindical não impede que ser reconheça a legitimidade ativa 'ad causam' para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual. É uma associação sindical de grau superior, nos termos do art. 533 da CLT, com base territorial também no Estado de São Paulo; e nesse sentido o Órgão Especial já reconheceu a legitimidade ativa de Federações Interestaduais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal Paulistana nº 17.109, de 04 de junho de 2019, que instituiu o Código Municipal de Defesa do Consumidor. Alegação de que a lei questionada não guarda compatibilidade com os artigos 19 e 144 da Constituição Estadual, bem como invade a competência estadual e federal preconizada pelo art. 24, incisos V e VIII da Constituição Federal. Aponta-se inobservância dos parâmetros legais fixados, de observância obrigatória no que concerne às normas de proteção e defesa do consumidor. Ilegitimidade ativa da Federação requerente pronunciada pelo E.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

Desembargador relator, ao pressuposto de se restringir a legitimação, no controle concentrado de constitucionalidade, às confederações sindicais, entidades de terceiro grau, conforme jurisprudência firmada no E. STF. Divergência de entendimento. Legitimidade amparada pelo art. 90, inciso V da Constituição Estadual, mercê de expressa referência ao âmbito de atuação "estadual ou municipal" das entidades sindicais ou de classe. Referência essa que não se compraz com o intrínseco âmbito nacional de atuação das confederações sindicais (CLT, art. 535). Pertinência temática identificada. Precedentes do Órgão Especial. Extinção anômala do feito afastada. (ADI nº 2188592-33.2019.8.26.0000, Órgão Especial, 25-9-2019, Rel. Pereira Calças).

É certo que a FEIPOL /SE possui como filiadas apenas os seguintes sindicatos inter-regionais do Estado: (i) SINPOCIMIC – Região de Mogi das Cruzes e região; (ii) SINPOLSAN – Santos e região; (iii) SIREJUN – Jundiaí e região; (iv) SINPOL – Campinas e região; (v) SINPOL – Sorocaba e região; (vi) SINPOL – Ribeirão Preto e região; (vii) SINPOL – Bauru e Região; e (viii) SINCOPOL – Marília e região (fls. 149); a filiação, contudo, não afasta a representatividade no território estadual e não representa apenas "fração" da categoria representada. Ao que tudo indica, os cargos a que faz referência a Procuradoria Geral do Estado, com fundamento na LCE nº 207/1979, representam também funções de confiança (fls. 136), como "Chefe de Seção" e "Encarregado de Setor"; assim, nos termos do art. 1º do Estatuto Social da FEIPOL/SE, a categoria está devidamente representada.

No entanto, em relação à SIPOLSAN é o caso de reconhecer a ilegitimidade ativa, uma vez que representa a categoria profissional dos Policiais Cíveis lotados nos órgãos setoriais e subsetoriais de apenas 23 municípios (fls. 48), sendo evidente a atuação restrita à fração da categoria e a conseqüente falta de legitimidade, nos termos do art. 90. V da CE. Prossigo na análise em razão da legitimidade atividade da FEIPOL/SE.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

4. Policial civil. Reintegração. A LCE nº 207 de 5-1-1979, Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo, prevê no art. 65 a responsabilidade civil, penal e administrativa do policial pelo exercício irregular de suas atribuições, sujeitando-se cumulativamente às respectivas cominações ('caput'). A LCE nº 922 de 2-7-2002 alterou a Lei Orgânica e, no que importa ao feito, acrescentou os § 1º, 2º e 3º do art. 65 (art. 2º). O dispositivo possui a seguinte redação atual:

**Artigo 65** - O policial responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições, ficando sujeito, cumulativamente, às respectivas cominações. **§ 1º** - A responsabilidade administrativa é independente da civil e da criminal. **§ 2º** - **Será reintegrado ao serviço público, no cargo que ocupava e com todos os direitos e vantagens devidas, o servidor absolvido pela Justiça, mediante simples comprovação do trânsito em julgado de decisão que negue a existência de sua autoria ou do fato que deu origem à sua demissão.** **§ 3º** - O processo administrativo só poderá ser sobrestado para aguardar decisão judicial por despacho motivado da autoridade competente para aplicar a pena.

A FEIPOL sustenta a ofensa do § 2º do art. 65 da LCE nº 207/1979, em razão do art. 136 da Constituição Estadual que prevê: "o servidor público civil demitido por ato administrativo, se absolvido pela Justiça, na ação referente ao ato que deu causa à demissão, será reintegrado ao serviço público, com todos os direitos adquiridos". Segundo a autora, o direito consagrado de modo amplo pela Constituição do Estado, que não qualifica a absolvição, não pode ser restringido pela legislação infraconstitucional para reintegrar o policial civil apenas nas hipóteses de inexistência do fato ou negativa de autoria.

Porém, o controle de constitucionalidade não é feito a partir de uma simples interpretação literal da norma examinada, como pretende a autora; e sim por meio de uma interpretação teleológica e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

sistemática. O dispositivo constitucional não tem o alcance irrestrito que defende a entidade sindical.

5. O ordenamento jurídico e a jurisprudência reconhecem a independência de jurisdições e vem de longa data a noção de que somente a absolvição pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria produz efeito imediato e obrigatório nas demais jurisdições. Nesse sentido, observa-se a disposição do Código de Processo Penal nos art. 65 ("faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito") e 66 ("não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato"), e do Código Civil de 1916 no art. 1.525 ("A responsabilidade civil é independente da criminal; não se poderá, porém, questionar mais sobre a existência do fato, ou quem seja o seu autor, quando essas questões se acharem decididas no crime"), repetido o teor no art. 935 do Código Civil de 2002 ("a responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal").

Conforme leciona HELY LOPES MEIRELLES, 'Direito Administrativo Brasileiro', 24<sup>a</sup> Ed. Malheiros, São Paulo, 1999, pág. 442: "A punição administrativa ou disciplinar não depende de processo civil ou criminal a que se sujeite também o servidor pela mesma falta, nem obriga a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos. Apurada a falta funcional, pelos meios adequados (processo administrativo, sindicância ou meio sumário), o servidor fica sujeito, desde logo, à penalidade administrativa correspondente. A punição interna, autônoma que é, pode ser aplicada ao



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

servidor antes do julgamento judicial do mesmo fato. E assim é porque, como já vimos, o ilícito administrativo independe do ilícito penal. A absolvição criminal só afastará o ato punitivo se ficar provada, na ação penal, a inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor".

Ainda, a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no mesmo sentido, resultou na edição da Súmula 18, a qual prevê que "pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo Juízo Criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público"; é o entendimento que ainda prevalece:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. APOSENTADORIA. CASSAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA SANÇÃO. PRECEDENTES DO STJ E DO STF. ABSOLVIÇÃO NO JUÍZO CRIMINAL POR AUSÊNCIA DE CRIME. COMUNICABILIDADE ENTRE AS ESFERAS PENAL E ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DO FATO OU NEGATIVA DE AUTORIA (ART. 386, I E IV, DO CPP). INOCORRÊNCIA. RECURSO IMPROVIDO, PEDINDO VÊNIAS AO MINISTRO RELATOR. **1.** Trata-se de recurso em mandado de segurança interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que denegou a segurança ao fundamento de que o caráter contributivo do regime de previdência dos servidores públicos não obsta a cassação de aposentadoria. **2. Acerca da argumentação de que o recorrente foi absolvido no Juízo criminal, cabe ressaltar que esta Corte tem reiteradamente decidido no sentido de que a comunicabilidade entre as esferas penal e administrativa se dará apenas nas hipóteses de sentença absolutória com fundamento nos incisos I e IV do artigo 386 do CPP, ou seja inexistência do fato ou negativa de autoria, o que não ocorreu na espécie.** **3.** No tocante à penalidade de cassação da aposentadoria, o recurso igualmente não merece prosperar, haja vista que tanto o STJ quanto o STF firmaram entendimento de que é constitucional a pena de cassação de aposentadoria, como consequência da demissão, mesmo diante do caráter contributivo do benefício previdenciário.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**4.** Ou seja, "a aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria ou disponibilidade é compatível com o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência dos servidores públicos" (ADPF 418, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe: 30/4/2020). **5.** Recurso em mandado de segurança improvido, divergindo do Relator. (José Antonio Vieira Ramos v. Fazenda do Estado de São Paulo, RMS 50.070-SP, 1ª Turma, 8-9-2020, Rel. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Benedito Gonçalves, por maioria, v.u.) (Destaquei).

6. A lógica do entendimento exposto é simples: a absolvição criminal não sempre impede a responsabilização disciplinar na esfera administrativa. É sabença comum que a sanção disciplinar sobrevive pelo chamado 'resíduo administrativo', isto é, o que pode não configurar crime ou improbidade pode configurar uma ilegalidade funcional. E, mesmo quando o fato é o mesmo, é pacífico que apenas a absolvição por negativa de autoria ou inexistência do fato leva à reintegração, não afetada a decisão disciplinar pela absolvição por falta de provas, prescrição, ou pelas outras causas indicadas no Código de Processo Penal. Não é correto dizer que da absolvição decorra automático exaurimento da sanção disciplinar quando se tratar da pena de demissão.

O art. 136 da Constituição do Estado soluciona possível conflito entre a decisão penal e a decisão administrativa que se refiram aos mesmos fatos, e somente nos casos em que a absolvição decorra de negativa de autoria ou de inexistência do fato. Não há conflito frente às demais hipóteses previstas no art. 386 do CPP, razão pela qual a absolvição criminal não vincula a instância administrativa nos casos de não haver prova do fato (art. 386, II, CPP); o fato não constituir infração penal (art. 383, III, CPP); inexistir prova de que o réu tenha concorrido para infração penal (art.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

386, V, CPP); haver circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu da pena, a teor dos art. 20 a 23, 26 e § 1º do art. 28 do Código Penal, ou mesmo se houver dúvida fundada sobre sua existência (art. 386, VI, CPP); ou não existir prova suficiente para condenação (art. 386, VII, CPP).

7. O art. 136 da Constituição do Estado não oferece alcance maior dos efeitos da esfera penal sobre a administrativa em comparação àquele já previsto nos Códigos Civil e de Processo Penal; e a interpretação contrária, como faz a autora, não se compatibiliza com a Constituição Federal, pois implicaria em desobediência ao princípio da independência dos Poderes, invadindo esfera de atribuições exclusivas da União em legislar sobre direito civil, penal e administrativo, em violação aos art. 2º, 22, I e 25 da CF. Acrescento que o alcance restrito conferido ao art. 136 já foi referendado pelo Órgão Especial:

MANDADO DE SEGURANÇA. Impetração com o objetivo de revisão de pena disciplinar de demissão a bem do serviço público, por ter sido, posteriormente, absolvido em processo penal pelo mesmo fato. Informações da autoridade impetrada com preliminar de consumação do prazo decadencial na forma da Súmula 530 do STF, e, no mérito, alegando que o fato foi objeto de apuração disciplinar em paralelo, que independe do processo criminal, e, diante da sua gravidade, ensejou a demissão, além da sua absolvição judicial não ter sido fundada na prova da inexistência do fato ou sua autoria. DECADÊNCIA. Distinção entre os direitos ao recurso hierárquico administrativo, a reconsideração quando a autoridade decide em única instância (Governador) e ulterior revisão diante de fatos novos ou absolvição criminal (artigos 119 a 122 da Lei Orgânica da Polícia Civil e artigo 136 da C.E.). Precedente recente deste Órgão Especial. Situação em que o ato coator atacado não é o que aplicou a pena de demissão, não sujeito a recurso com efeito suspensivo, mas de ulterior negativa de sua revisão diante de fato novo ocorrido anos após (absolvição





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

criminal). Não decurso de 120 dias entre a decisão que negou a revisão da pena e a impetração desta ação. Preliminar rejeitada. RESPONSABILIDADE. Interdependência das instâncias criminal e administrativa. Previsão no artigo 65 da Lei Orgânica da Polícia Civil de São Paulo, que prepondera sobre o Estatuto Civil dos Servidores Públicos Civis de São Paulo, de aplicação subsidiária. Situação em que pelo mesmo fato o policial civil pode ser responsabilizado criminalmente, administrativamente e civilmente, exceto se no primeiro houver absolvição pela efetiva prova da sua não autoria ou de inexistência do fato delituoso. Impetrante que foi absolvido pela 15ª Câmara Criminal deste Tribunal, no âmbito de recurso de apelação criminal, pela insuficiência de provas (artigo 386, inciso II, do CPP). Situação em que a penalidade administrativa permanece eficaz com apoio no artigo 65 da LOPC e Súmula 18 do S.T.F. Ordem mandamental denegada. (MS nº 2101024-76.2019.8.26.0000, Órgão Especial, 23-10-2019, Rel. Jacob Valente, maioria, denegaram a segurança.)

MANDADO DE SEGURANÇA. Funcionário público a quem se aplicou pena de demissão. Indeferimento de pedido de reintegração fundado em superveniente sentença penal absolutória. Prazo decadencial que ante o princípio da "actio nata" não se conta da decisão que impôs a pena, mas da que negou o pedido calcado no fato superveniente. Inocorrência, porém, de ofensa a direito líquido e certo. Repercussão da sentença penal absolutória que só ocorre quando a conduta que motivou a sanção administrativa for igualmente qualificada como crime e a absolvição ocorrer nas situações indicadas nos incisos I e IV do artigo 386 do CPC. Hipótese na espécie não verificada, já que a absolvição se deu pelo inciso III daquele artigo. Ordem denegada. (MS nº 2076202-96.2014.8.26.0000, Órgão Especial, 3-12-2014, Rel. Arantes Theodoro, maioria, denegaram a segurança).

Assim, se o alcance do art. 136 da Constituição Estadual é restrito às hipóteses em que a absolvição decorrer de negativa de autoria ou de inexistência do fato, a teor da doutrina e jurisprudência consolidadas, conclui-se pela compatibilidade do § 2º do art. 65 da LCE nº



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

207/1979, acrescentado pela LCE nº 922/02, com a Constituição Bandeirante, sem o que dispositivo confira restrição maior ao que já prevê a norma constitucional.

O voto é **pelo acolhimento em parte da preliminar** para reconhecer a ilegitimidade ativa do SINPOLSAN e, prosseguindo no julgamento, **pela improcedência da ação**.

TORRES DE CARVALHO  
 Relator