



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.567.713 - RN (2015/0286313-0)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECORRIDO : EDSON JOSE FERNANDES FERREIRA
RECORRIDO : CARLOS FREDERICO QUEIROZ BATISTA DA SILVA
ADVOGADO : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DE PRIMEIRO GRAU PARA JULGAMENTO DE EX-SECRETÁRIOS DE ESTADO EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RECONHECIMENTO.

1. Na origem, cuida-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida pelo Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal, que, nos autos da Ação Civil Pública, ratificou decisões proferidas anteriormente pelo Juízo da 17ª Vara Cível Não Especializada da Comarca de Natal, declarado incompetente para apreciar o feito.

2. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte acolheu preliminar suscitada de ofício para reconhecer a prerrogativa de foro dos ora recorridos, com base em entendimento vigente no Superior Tribunal de Justiça à época do julgamento daquele recurso.

3. Após determinação do Superior Tribunal de Justiça (AREsp 215.039/RN), os autos retornaram à origem para novo julgamento dos embargos de declaração opostos pelos particulares.

4. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte acolheu os referidos embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer a ilegitimidade ativa *ad causam* do Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal para ajuizar ação principal, considerando que a competência para julgar ex-secretários estaduais seria originária do Tribunal de Justiça, e extinguiu a demanda sem resolução do mérito com fundamento no art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.

5. O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 2.797, declarou a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do art. 84 do CPP, acrescidos por força da Lei 10.628/02. Assim, não é possível se conhecer da alegação de malferimento ao referido dispositivo, já que desvencilhado do ordenamento pátrio.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

6. *"As prerrogativas de foro, pelo privilégio que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns".* (Inq. 687/SP, Tribunal do Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 25.8.1999.).

7. Ante o princípio da igualdade, é inadmissível a interpretação ampliativa da Lei 1.079/1950 de modo a abrigar autoridades não constantes daquelas especificamente previstas.

8. Cogentes as normas que determinam a competência juízo de primeiro grau, não há que se cogitar em extinção do processo. Por consequência, há que se reconhecer a legitimidade ativa *ad causam* do Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal para ajuizar ação civil pública por improbidade administrativa.

Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 10 de maio de 2016(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.567.713 - RN (2015/0286313-0)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECORRIDO : EDSON JOSE FERNANDES FERREIRA
RECORRIDO : CARLOS FREDERICO QUEIROZ BATISTA DA SILVA
ADVOGADO : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte cuja ementa reproduzo (fls. 289-290, e-STJ):

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-SECRETÁRIOS DE ESTADO. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA SOERGUIDA DE OFÍCIO PELO RELATOR. AGENTES POLÍTICOS. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. PRIVILÉGIO ESTENDIDO ÀS AÇÕES DE IMPROBIDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NOS AUTOS DO REsp nº 1.235.952/RN. DEMANDA QUE APURA A PRÁTICA DE ATOS SUPOSTAMENTE ÍMPROBOS DE EX-SECRETÁRIOS. POSICIONAMENTO CONSTRUÍDO A PARTIR DE JULGAMENTO PROFERIDO PELO STF EM QUESTÃO DE ORDEM. IDENTIDADE DA MATÉRIA QUE PERMITE O CONVENCIMENTO QUANTO A COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTA CORTE DE JUSTIÇA PARA CASOS SIMILARES. PRIVILÉGIO PREVISTO NO ART. 71 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. APLICAÇÃO. RECONHECIMENTO DA INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. REMESSA DOS AUTOS A ESTA CORTE DE JUSTIÇA PARA PROCESSAMENTO EM COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. PRELIMINAR ACOLHIDA".

Os embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Estadual e pelos ora recorridos foram rejeitados (fls. 343-350, e-STJ).

Os ora recorridos interpuseram recurso especial (fls. 354-360, e-STJ), e o *Parquet* do Estado do Rio Grande do Norte interpôs recurso extraordinário (fls. 375-400, e-STJ).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O recurso especial dos particulares **não foi admitido**, e o recurso extraordinário **foi admitido** pela Corte de origem (fls. 410-418, e-STJ).

Contra a decisão de inadmissão foi interposto agravo em recurso especial pelos particulares, o qual foi distribuído para a eminente Ministra Eliana Calmon (AREsp 215.039/RN), que deu parcial provimento ao apelo nos termos da seguinte ementa (fl. 445, e-STJ):

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC. OMISSÃO CONFIGURADA. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA JULGAMENTO COMPLETO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO".

Após determinação do Superior Tribunal de Justiça, o novo julgamento dos aclaratórios foi assim ementado (fls. 538-547, e-STJ):

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE ACOLHEU PRELIMINAR SUSCITADA DE OFÍCIO PELO ENTÃO RELATOR. RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTA CORTE DE JUSTIÇA. DECLARATÓRIOS INICIALMENTE REJEITADOS. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ESPECIAL PELO EMBARGANTE. PROVIMENTO PARCIAL CONFERIDO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. OMISSÃO EXPRESSAMENTE DECLARADA. EXIGÊNCIA DE PRONUNCIAMENTO ESPECÍFICO SOBRE A QUESTÃO AFETA A LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AÇÃO PRINCIPAL AJUIZADA POR PROMOTOR DE JUSTIÇA. IMPOSSIBILIDADE ANTE A DECLARAÇÃO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM VERIFICADA. ATRIBUIÇÕES ESTABELECIDAS NA LEI Nº 8.625/93 (LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO). FALTA DE CONDIÇÃO DA AÇÃO QUE IMPÕE A EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. APLICAÇÃO DO ART. 267, INCISO VI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INTEGRAÇÃO DO ACÓRDÃO QUE SE NECESSÁRIA. DECLARATÓRIOS PROVIDOS".

Na razões do seu recurso especial, o **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte** sustenta violação dos seguintes dispositivos legais: **art. 267, VI, do Código de Processo Civil, de 1973**, bem como do **art. 29 da Lei 8.625, de 1993**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O MPE sustenta **preliminar** de nulidade do acórdão que extinguiu o processo sem resolução do mérito por ilegitimidade do promotor de justiça oficiante, ante a necessidade de apreciação prévia do recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal.

Defende que a Constituição Federal não previu expressamente nenhuma hipótese de foro especial para os agentes públicos que praticam atos de improbidade administrativa. Pontua, em síntese, que inexistente foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa.

Aponta que ocorreu violação do art. 267, VI do CPC/73, pois o Tribunal *a quo*, ao mencionar a "ilegitimidade ativa *ad causam* do Promotor de Justiça", não poderia ter extinto o processo sem resolução do mérito. Deveria ter oportunizado ao Procurador-Geral de Justiça, legitimado a atuar no Tribunal de Justiça, a ratificação da ação e dos atos praticados pelo Promotor de Justiça oficiante na causa, já que ambos pertencem ao Ministério Público, órgão uno e indivisível.

Apresentadas as contrarrazões às folhas 616 a 618 (e-STJ), na qual os recorridos sustentam que: a questão foi decidida com base em lei local (art. 71 da Constituição Estadual); não houve prequestionamento as teses suscitadas pelo recorrente anterior; a questão demanda reexame de provas.

Juízo de admissibilidade positivo (em parte) em relação ao recurso especial. Recurso extraordinário inadmitido. Foi julgado prejudicado o primeiro recurso extraordinário interposto pelo MPE (fls. 625-628, e-STJ).

Foi interposto agravo contra a decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário (fls. 631-640, e-STJ).

Parecer do Ministério Público Federal pelo provimento do recurso especial (fls. 661-663, e-STJ):

"Recurso Especial. Improbidade administrativa. Afastamento de foro privilegiado. Legitimidade ad processum do Promotor de Justiça. Pelo provimento da iniciativa".

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.567.713 - RN (2015/0286313-0)

EMENTA

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DE PRIMEIRO GRAU PARA JULGAMENTO DE EX-SECRETÁRIOS DE ESTADO EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RECONHECIMENTO.

1. Na origem, cuida-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida pelo Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal, que, nos autos da Ação Civil Pública, ratificou decisões proferidas anteriormente pelo Juízo da 17ª Vara Cível Não Especializada da Comarca de Natal, declarado incompetente para apreciar o feito.

2. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte acolheu preliminar suscitada de ofício para reconhecer a prerrogativa de foro dos ora recorridos, com base em entendimento vigente no Superior Tribunal de Justiça à época do julgamento daquele recurso.

3. Após determinação do Superior Tribunal de Justiça (AREsp 215.039/RN), os autos retornaram à origem para novo julgamento dos embargos de declaração opostos pelos particulares.

4. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte acolheu os referidos embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer a ilegitimidade ativa *ad causam* do Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal para ajuizar ação principal, considerando que a competência para julgar ex-secretários estaduais seria originária do Tribunal de Justiça, e extinguiu a demanda sem resolução do mérito com fundamento no art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.

5. O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 2.797, declarou a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do art. 84 do CPP, acrescidos por força da Lei 10.628/02. Assim, não é possível se conhecer da alegação de malferimento ao referido dispositivo, já que desvincilhado do ordenamento pátrio.

6. *"As prerrogativas de foro, pelo privilégio que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns"*. (Inq. 687/SP, Tribunal do Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 25.8.1999.).

7. Ante o princípio da igualdade, é inadmissível a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

interpretação ampliativa da Lei 1.079/1950 de modo a abrigar autoridades não constantes daquelas especificamente previstas.

8. Cogentes as normas que determinam a competência juízo de primeiro grau, não há que se cogitar em extinção do processo. Por consequência, há que se reconhecer a legitimidade ativa *ad causam* do Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal para ajuizar ação civil pública por improbidade administrativa.

Recurso especial provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

O MPE sustenta **preliminar** de nulidade do acórdão que extinguiu o processo sem resolução do mérito por ilegitimidade do promotor de justiça oficiante, ante a necessidade de apreciação prévia do recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal.

É certo que os ora recorridos interpuseram recurso especial (fls. 354-360, e-STJ), e o *Parquet* do Estado do Rio Grande do Norte interpôs recurso extraordinário (fls. 375-400, e-STJ). Todavia, no julgamento do AREsp 215.039/RN, a eminente Ministra Eliana Calmon deu parcialmente provimento ao apelo dos particulares por ofensa ao art. 535 do CPC/73, determinado novo julgamento dos seus embargos de declaração.

Assim, considerado que os embargos de declaração opostos pelos particulares foram acolhidos com efeitos infringentes, para integrar o primeiro acórdão, ficou prejudicado o recurso extraordinário anterior. Tanto é assim, que o próprio MPE interpôs novo RE, esse último inadmitido pela Corte de origem.

Afasto a preliminar suscitada.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Na origem, cuida-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida pelo Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal, que, nos autos da Ação Civil Pública, ratificou decisões proferidas anteriormente pelo Juízo da 17ª Vara Cível Não Especializada da Comarca de Natal, declarado incompetente para apreciar o feito, as quais ordenaram a indisponibilidade de bens dos demandados e a quebra de sigilo fiscal e bancário.

No julgamento do referido agravo, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte acolheu preliminar suscitada de ofício para reconhecer a prerrogativa de foro dos agravantes, com base em entendimento vigente no Superior Tribunal de Justiça à época do julgamento daquele recurso, *in verbis* (fls. 294-299, e-STJ):

"Compulsando os autos, observo que a demanda que origina o presente recurso é de competência originária desta Corte de Justiça.

É imperioso destacar que a prerrogativa de foro, verificada quando agentes políticos respondem por crimes comuns, também deve ser atendida nas ações de improbidade administrativa da Lei 8.429/92, cuja procedência pode ensejar sanções de natureza grave, como a perda dos direitos políticos ou mesmo a perda do cargo.

Esse entendimento passa a prevalecer, conforme recente orientação do Superior Tribunal de Justiça (Resp nº 1.235.952-RN), que reformou acórdão proferido pela 3ª Câmara Cível nos autos da Apelação Cível nº 2010.003025-5, sob a relatoria de Dr. Cícero Macêdo - Juiz convocado.

Observa-se que o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça tem por parâmetro julgado emanado do Supremo Tribunal Federal que, decidindo questão de ordem, declarou que compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros (QO na Pet. 3.211-0, relator p/ acórdão Min. Menezes Direito, DJ 27.06.2008, vencido o Min. Marco Aurélio).

Por seu turno, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar a Reclamação 2115, considerou que as mesmas razões que levaram o STF a negar a competência de juiz de grau inferior para a ação de improbidade contra seus membros, autorizam a concluir, que também não há competência de primeiro grau para julgar ação semelhante, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra membros de tribunais de segundo grau e de outros tribunais superiores.

Acrescenta, ainda, que por imposição lógica de coerência na interpretação do sistema e dos princípios constitucionais, não há como sustentar que, por força de norma infraconstitucional, seja



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

viável submeter à primeira instância do Judiciário ação de improbidade, com sanção de perda do cargo, contra um Governador de Estado, que também tem foro por prerrogativa de função, tanto para crimes comuns (o STJ), como para crimes de responsabilidade (a respectiva Assembléia Legislativa).

...

No caso específico dos autos, depreende-se que a ação de improbidade em apreço apura supostos atos ímprobos imputados, entre outros, aos recorrentes Edson José Fernandes Ferreira e Carlos Frederico Queiroz Batista da Silva, que, à época dos fatos, eram, respectivamente, Secretário de Estado do Turismo e Secretário Adjunto da SETUR.

Portanto, em tal condição, é forçoso inferir que os mesmos possuem foro por prerrogativa de função, nos termos postos na Constituição deste Estado do Rio Grande do Norte, a saber:

Art, 71. O Tribunal de Justiça tem sede na Capital e jurisdição em todo o território estadual, competindo-lhe, precipuamente, a guarda desta Constituição, com observância da Constituição Federal, e:

I - processar e julgar, originariamente:

...

c) nas infrações penais comuns, o Vice-Governador e os Deputados, e os Secretários de Estado nestas e nos crimes de responsabilidade, ressalvada a competência do Tribunal Especial previsto no art. 65, e a da Justiça Eleitoral;

d) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Juizes de Primeiro Grau, os membros do Ministério Público, o Procurador Geral do Estado, os Auditores do Tribunal de Contas e os Prefeitos Municipais, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; - Destaque acrescido.

Sobre a prerrogativa de foro, é salutar reiterar, como fundamento do juízo ora lançado, que no julgamento do Resp nº 1.235.952-RN o Superior Tribunal de Justiça deixa anotado que se a Constituição tem por importante essa prerrogativa, qualquer que seja a gravidade da infração ou a natureza da pena aplicável em caso de condenação penal, não há como deixar de considerá-la ínsita ao sistema punitivo da ação de improbidade, cujas conseqüências, relativamente ao acusado e ao cargo, são ontologicamente semelhantes e eventualmente até mais gravosas. (...) Se há prerrogativa de foro para infrações penais que acarretam simples pena de multa pecuniária, não teria sentido retirar tal garantia para as ações de improbidade que importam, além da multa pecuniária, também perda da própria função e a suspensão dos direitos políticos.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sobre essas premissas, reconheceu referida Corte Superior, de ofício, a prerrogativa de foro dos agentes políticos processados nos autos da Apelação Cível nº 2010.003025-5, ex-Secretários de Estado, determinando a remessa dos correspondentes autos para este Tribunal de Justiça a fim de que seu processamento se dê em competência originária.

...

Ante o exposto, corroborando as razões de convencimento firmadas no julgamento do REsp nº 1.235.952/RN realizado pelo Superior Tribunal de Justiça, voto pelo reconhecimento da incompetência absoluta do juízo de primeiro grau de jurisdição para apreciar a demanda originária, devendo os autos principais serem remetidos a esta Corte de Justiça para que sejam apreciados em competência originária.

Tendo em vista que a presente questão foi suscitada de ofício por esta relatoria, solicito parecer oral da Procuradoria Geral de Justiça".

Os embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Estadual e pelos ora recorridos foram rejeitados (fls. 343-350, e-STJ).

Após determinação do Superior Tribunal de Justiça (AREsp 215.039/RN), os autos retomaram à origem para novo julgamento dos embargos de declaração opostos pelos particulares (fls. 445-447, e-STJ).

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte acolheu os referidos embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer a ilegitimidade ativa *ad causam* do Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal para ajuizar ação principal, considerando que a competência para julgar ex-secretários estaduais seria originária do Tribunal de Justiça, e extinguiu a demanda originária sem resolução do mérito com fundamento no art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.

O recorrente defende, em resumo, que inexistente foro especial para os agentes públicos que praticam atos de improbidade administrativa e que ocorreu violação dos arts. 267, VI, do CPC/73 e 29 da Lei 8.625/93, pois o Tribunal *a quo*, ao reconhecer a ilegitimidade do Promotor de Justiça, não poderia ter extinguido o processo sem resolução do mérito, sem oportunizar ao Procurador-Geral de Justiça, legitimado a atuar no Tribunal de Justiça, a ratificação da ação e dos atos praticados pelo Promotor de Justiça oficiante na causa, uma vez que pertencem a um órgão uno e indivisível.

Registro que não é o caso da Súmula 280/STF, nem de incidência da Súmula 7/STJ. A questão está claramente prequestionada.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 2.797, declarou a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do art. 84 do CPP, acrescidos por força da Lei 10.628/02.

Nessa senda, não há mais competência *ratione personae* dos tribunais nas ações de improbidade administrativa. A competência do julgamento das ações de improbidade administrativa, porque de cunho político-administrativo, de ordinário, é da justiça de primeiro grau.

Cumprе ressaltar que, à exceção, quando os crimes são tipificados como crime de responsabilidade na Lei 1.079/1950, no caso de serem praticados pelas autoridades que constam em seu art. 2º, a competência é das instâncias extraordinárias.

"A competência originária dos tribunais para julgar crimes de responsabilidade é bem mais restrita que a de julgar autoridades por crimes comuns: afora o caso dos chefes do Poder Executivo - cujo impeachment é da competência dos órgãos políticos - a cogitada competência dos tribunais não alcançaria, sequer por integração analógica, os membros do Congresso Nacional e das outras casas legislativas, aos quais, segundo a Constituição, não se pode atribuir a prática de crimes de responsabilidade." (ADI 2.797, Tribunal do Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 15.9.2005, DJ 19.12.2006, p. 37.).

"Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3.Regime especial" (Rcl 2.138/DF, Tribunal, Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 13.6.2007, DJe 18.4.2008.).

Cumprе acrescentar que não é possível se interpretar ampliativamente a Lei 1.079/1950, conforme caudalosa jurisprudência da Corte Suprema.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Isso porque as normas que tratam da prerrogativa de foro, cujos fundamentos repousam na Constituição da República, possuem caráter de *direito estrito* (previsão *numerus clausus*).

Nesse sentido, cita-se

"As prerrogativas de foro, pelo privilégio que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns". (Inq. 687/SP, Tribunal do Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 25.8.1999.).

"A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CUJOS FUNDAMENTOS REPOUSAM NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - SUBMETE-SE A REGIME DE DIREITO ESTRITO. - A competência originária do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração essencialmente constitucional - e ante o regime de direito estrito a que se acha submetida - não comporta a possibilidade de ser estendida a situações que extravasem os limites fixados, em numerus clausus, pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Constituição da República" (Agr na PET 1.738/ MG, Tribunal do Pleno, Rel. Min. Rel. Celso de Mello, julgado em 1.9.1999, DJ 1.10.1999.).

Assim, ante o princípio da igualdade, é inadmissível a interpretação ampliativa da Lei 1.079/1950 de modo a abrigar autoridades não constantes daquelas especificamente previstas. De sorte que não se pode fastar a incidência do art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa.

Com efeito, cogentes as normas que determinam a competência juízo de primeiro grau, não há que se cogitar em extinção do processo.

Demais disso, é firme a jurisprudência no sentido de que o foro por prerrogativa de função **não se estende ao processamento das ações de improbidade administrativa.**

A propósito:

"QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RÉUS DESEMBARGADORES DE TRT. COMPETÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. PRERROGATIVA DE FORO ADSTRITA À PERSECUÇÃO CRIMINAL. REFORMULAÇÃO DO ENTENDIMENTO DA CORTE



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ESPECIAL DO STJ. DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À ORIGEM.

1. "A ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade" (AgRg na Rcl 12.514/MT, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/09/2013, DJe 26/09/2013).

2. Questão de ordem resolvida com a determinação de devolução dos autos ao Tribunal Regional Federal da 1.^a Região, para que se julgue as apelações pendentes" (AIA 45/AM, Rel. Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 18/12/2013, DJe 19/3/2014.).

"PROCESSO CIVIL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

A ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade.

Agravo regimental desprovido" (AgRg na Rcl 12.514/MT, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, julgado em 16/9/2013, DJe 26/9/2013.).

No mesmo sentido:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDO COMO AGRAVO REGIMENTAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTE POLÍTICO. APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.429/1992. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. É possível o recebimento de embargos de declaração como agravo regimental, quando constatado que o pleito recursal é marcadamente infringente. Precedentes: EDcl no REsp 1178156/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 2.5.2013, DJe 10.5.2013; EDcl no AREsp 301.702/PE, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 11.4.2013, DJe 16.4.2013.

2. Discute-se nos autos a possibilidade de aplicação da Lei nº 8.429, de 1992 a agente político que exerce o cargo de Governador de Estado.

3. O Tribunal de origem decidiu que "a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos por atos de improbidade administrativa, não se aplica aos agentes políticos, porquanto estes, nesta condição, não respondem por improbidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativa, mas, apenas, por crime de responsabilidade".

4. A jurisprudência desta Corte, ao contrário do que decidiu o acórdão recorrido, firmou-se no sentido da "possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade em face de agentes políticos, em razão da perfeita compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/92, cabendo, apenas e tão-somente, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado *ratione personae* na Constituição da República vigente" (REsp 1282046/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16.2.2012, DJe 27.2.2012).

5. No mesmo sentido são os precedentes: AgRg no AREsp 141.623/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 6.12.2012, DJe 4.2.2013; REsp 1130584/PB, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 18.9.2012, DJe 21.9.2012; AgRg no REsp 1127541/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 4.11.2010, DJe 11.11.2010.

6. Por fim, na sessão do dia 16.9.2013, no julgamento do AgRg na Rcl 12.514/MT, de relatoria do Ministro Ari Pargendler, a Corte Especial firmou orientação no sentido de que o foro por prerrogativa de função não se estende ao processamento das ações de improbidade administrativa.

Embargos de declaração recebidos como agravo regimental e provido" (EDcl no AgRg no REsp 1.216.168/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 24/9/2013, DJe 4/10/2013.).

A norma constitucional que estabelece a prerrogativa de foro no Supremo Tribunal Federal diz respeito exclusivamente às ações penais, não alcançado, portanto, as ações de improbidade administrativa, disciplinadas pela Lei 8.429/92, que possuem natureza cível, nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição Federal.

A propósito:

*"Agravo regimental no agravo de instrumento. Improbidade administrativa. Prerrogativa de foro. Inexistência. Precedentes. 1. **Inexiste foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.** 2. Agravo regimental não provido" (AI 556.727-AgR, Relator Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 26/4/2012.).*

"AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSO CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE. 1. A Lei n. 8.429/1992 não contraria o art. 65, parágrafo único, da Constituição da República. Precedente do Plenário. 2. Ausência de prequestionamento do art. 129, inc. IX, da Constituição. Súmulas n. 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal. 3. Necessidade de reexame de fatos e provas e análise de dispositivos infraconstitucionais. Ofensa constitucional indireta. 3. **Inexistência de prerrogativa de foro em ação de improbidade.** 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento" (RE 540.721-AgR, Relator Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 13/2/2012.).*

Nem se alegue que as sanções da Lei 8.429/92 se revestem de natureza penal, de modo a justificar o reconhecimento da legitimidade da instauração da competência do Tribunal de Justiça para julgar os ex-secretários de estado. Ocorre que os atos de improbidade administrativa também assumem qualificação jurídica diversa daquela de caráter penal, apta a viabilizar, no contexto da pertinente ação civil pública, a imposição das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição Federal.

Nesse contexto, considerando que o julgamento deve refletir o estado de fato da lide no momento da entrega da prestação jurisdicional e que não existe prerrogativa de função no âmbito da ação de improbidade, é o caso de provimento do apelo especial.

Por consequência, há que se reconhecer a legitimidade ativa *ad causam* do Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal para ajuizar ação civil pública por improbidade administrativa.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte para reconhecer a inexistência de prerrogativa de foro na ações de improbidade administrativa e a legitimidade do Ministério Público Estadual, com consequente retorno dos autos à primeira instância para prosseguimento do feito.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.567.713 - RN (2015/0286313-0)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Também acompanho o eminente Relator. Se não há foro por prerrogativa de função, em ação de improbidade, evidentemente o Ministério Público de 1º Grau há de ter legitimidade ativa para ajuizar a ação.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0286313-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.567.713 / RN

Números Origem: 00014211320118200000 0010724604302 10724604302 1072460432 14211320118200000
20110007118 20110007118000100 20110007118000200 20110007118000300
20110007118000400 20110007118000500

PAUTA: 10/05/2016

JULGADO: 10/05/2016

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SANDRA VERÔNICA CUREAU

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECORRIDO : EDSON JOSE FERNANDES FERREIRA
RECORRIDO : CARLOS FREDERICO QUEIROZ BATISTA DA SILVA
ADVOGADO : ANDRÉ AUGUSTO DE CASTRO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dra. ADRIANA CAVALCANTI MAGALHAES, pela parte RECORRIDA: EDSON JOSE FERNANDES FERREIRA

Dra. ADRIANA CAVALCANTI MAGALHAES, pela parte RECORRIDA: CARLOS FREDERICO QUEIROZ BATISTA DA SILVA

Dra. SANDRA VERÔNICA CUREAU, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

CERTIDÃO

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

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

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) votaram com o Sr. Ministro Relator.