



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.376.247 - AP (2013/0090348-6)**

**RELATOR** : **MINISTRO OG FERNANDES**  
**AGRAVANTE** : **MOISES REÁTEGUI DE SOUZA**  
**ADVOGADOS** : **INOCÊNCIO MARTIRES COELHO JUNIOR E OUTRO(S)**  
: **JOSÉ SEVERO DE SOUZA JÚNIOR**  
**AGRAVADO** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ**

### **EMENTA**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. OFENSA AO PROMOTOR NATURAL. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. SÚMULA 126/STJ. DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA ATUAL DO STJ E DO STF.

1. No caso, a falta de prequestionamento do art. 29, inc. VIII, da Lei Orgânica do Ministério Público e dos arts. 16 e 17 da Lei n. 8.429/1992 justifica a incidência da Súmula 211/STJ.

2. Não cabe na via especial a revisão de aresto dirimido sob enfoque da Carta da República e da Constituição do Estado do Amapá.

3. "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário" (Súmula 126/STJ).

4. Inexiste foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. Precedente da Corte Especial: AIA 45/AM, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 19/3/2014. Precedentes do STF: RE 721.706/RN, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/3/14; AI 556.727 AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 26/4/12; RE 540.712 AgR-AgR/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia; Rcl 15.825/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 11/3/14; Rcl 2.509/BA, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 5/3/13; Pet 4.948/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 21/2/13.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Humberto Martins, acompanhando o Sr. Ministro Og Fernandes, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães, Humberto Martins (voto-vista) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 26 de agosto de 2014(Data do Julgamento).



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Ministro Mauro Campbell Marques  
Presidente

Ministro Og Fernandes  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.376.247 - AP (2013/0090348-6)**

### RELATÓRIO

**O SR. MINISTRO OG FERNANDES:** Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão do Ministro Castro Meira, assim ementada:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. SÚMULAS 211/STF, 126/STJ.

1. A falta de prequestionamento dos arts. 29, VII, da Lei Orgânica do Ministério Público e 16 e 17 ambos da Lei 8.429/1992 justifica a incidência da Súmula 211/STJ.
2. Não cabe na via especial a revisão de aresto solvido sob enfoque da Carta da República e da Constituição do Estado do Amapá.
3. "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário" (Súmula 126/STJ).
4. Inexiste foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. Precedentes do STF.
5. Recurso especial não conhecido (e-STJ, fl. 318).

O agravante alega que a matéria discutida nos autos foi suficientemente prequestionada, invocando o despacho de admissão do recurso especial. Insiste na tese de que não houve fundamento constitucional no acórdão recorrido e ausência de respaldo jurisprudencial.

É o relatório.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.376.247 - AP (2013/0090348-6)**

### VOTO

**O SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator):** O Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face de Moisés Reategui Souza, porque, em fevereiro de 2007, a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá editou o Ato da Mesa n. 008/07-AL, por meio do qual fixou o valor das diárias pagas aos deputados estaduais, tido por ilegal.

A Corte de origem afastou a prerrogativa de foro em ação de improbidade nos seguintes termos:

Até pouco tempo, diante de decisões emanadas do Superior Tribunal de Justiça, seguidas por esta Corte quando do julgamento do AI nº 0001200-04.2011.8.03.0000, de relatoria do Desembargador Agostino Silvério e SS nº 0000776-25.2012.8.03.0000, de relatoria do Desembargador Mário Gurtyev, restou admitido que continuaria sendo observada a prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa. Vale dizer, quando ajuizadas em face autoridades com prerrogativa de função (governadores, deputados estaduais, prefeitos), quando houvesse a possibilidade de aplicação de sanção que implicasse na perda de cargo.

No âmbito deste Estado, referida prerrogativa de função, em simetria à constituição Federal, está prevista na Constituição Estadual, que assim dispõe:

Art. 133. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça, além das competências elencadas no inciso I do art. 96 da Constituição Federal:

II - processar e julgar, originariamente:

a) o Vice-Governador, os Secretários de Estado, ressalvado o disposto no art. 95, XI, a, os Juízes Estaduais e os membros do Ministério Público, ressalvado o disposto no art. 95, XI, b, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os Prefeitos nos crimes comuns, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; (alínea com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 35, de 21-3-2006).

Vê-se, pois, que compete a este Tribunal julgar o prefeito por crimes comuns, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

No presente caso, trata-se de ação de improbidade administrativa com pedido expresso de perda do cargo em face de prefeito que, a rigor, não



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

se enquadra na hipótese elencada no dispositivo constitucional. Contudo, albergada pela orientação emanada do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte, conforme exarado naqueles dois julgados a que me referi. Ocorre que desde o julgamento da ADI nº 2.797, tendo como Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 19.12.06, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu pela inexistência de foro privilegiado para prefeito processado por improbidade administrativa. Veja-se:

I. [...] III. Foro especial por prerrogativa de função: extensão, no tempo, ao momento posterior à cessação da investidura na função dele determinante. Súmula 394/STF (cancelamento pelo Supremo Tribunal Federal). Lei 10.628/2002, que acrescentou os §§ 1º e 2º ao artigo 84 do C. Processo Penal: pretensão inadmissível de interpretação autêntica da Constituição por lei ordinária e usurpação da competência do Supremo Tribunal para interpretar a Constituição: inconstitucionalidade declarada. 1.[...] 5. Inconstitucionalidade do § 1º do art. 84 C.Pr.Penal, acrescido pela lei questionada e, por arrastamento, da regra final do § 2º do mesmo artigo, que manda estender a regra à ação de improbidade administrativa. IV. Ação de improbidade administrativa: extensão da competência especial por prerrogativa de função estabelecida para o processo penal condenatório contra o mesmo dignitário (§ 2º do art. 84 do C Pr Penal introduzido pela L. 10.628/2002): declaração, por lei, de competência originária não prevista na Constituição: inconstitucionalidade. 1. No plano federal, as hipóteses de competência cível ou criminal dos tribunais da União são as previstas na Constituição da República ou dela implicitamente decorrentes, salvo quando esta mesma remeta à lei a sua fixação. 2. Essa exclusividade constitucional da fonte das competências dos tribunais federais resulta, de logo, de ser a Justiça da União especial em relação às dos Estados, detentores de toda a jurisdição residual. 3. Acresce que a competência originária dos Tribunais é, por definição, derrogação da competência ordinária dos juízos de primeiro grau, do que decorre que, demarcada a última pela Constituição, só a própria Constituição a pode excetuar. 4. Como mera explicitação de competências originárias implícitas na Lei Fundamental, à disposição legal em causa seriam oponíveis as razões já aventadas contra a pretensão de imposição por lei ordinária de uma dada interpretação constitucional. 5. De outro lado, pretende a lei questionada equiparar a ação de improbidade administrativa, de natureza civil (CF, art. 37, § 4º), à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies. 6. Quanto aos Tribunais locais, a Constituição Federal -salvo as hipóteses dos seus arts. 29, X e 96, III -, reservou explicitamente às Constituições dos Estados-membros a definição da competência dos seus tribunais, o que afasta a possibilidade de ser ela alterada por lei federal ordinária.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

V. Ação de improbidade administrativa e competência constitucional para o julgamento dos crimes de responsabilidade. 1. O eventual acolhimento da tese de que a competência constitucional para julgar os crimes de responsabilidade haveria de estender-se ao processo e julgamento da ação de improbidade, agitada na Rcl 2138, ora pendente de julgamento no Supremo Tribunal, não prejudica nem é prejudicada pela inconstitucionalidade do novo § 2º do art. 84 do C.Pr.Penal. 2. 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. 3. Por outro lado, ao contrário do que sucede com os crimes comuns, a regra é que cessa a imputabilidade por crimes de responsabilidade com o termo da investidura do dignitário acusado (ADI 2797, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, j. em 15.09.2005, DJ de 19.12.2006, publ. 00037).

Daí em diante é o entendimento que vinha prevalecendo naquela Corte Suprema, inclusive, no julgamento do AI 506323 AgR, o Relator, Min. Celso De Mello, concluiu que em se tratando-se de ação civil por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), mostra-se irrelevante, para efeito de definição da competência originária dos Tribunais, que se cuide de ocupante de cargo público ou de titular de mandato eletivo ainda no exercício das respectivas funções, pois a ação civil em questão deverá ser ajuizada perante magistrado de primeiro grau (AI 506323 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, j. em 02.06.2009, DJe 121, publ. em 01.07.2009).

Em janeiro de 2011, essa mesma Corte concluiu que A prerrogativa de função para prefeitos em processo de improbidade administrativa foi declarada inconstitucional pela ADI 2.797/DF (AI 678927 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 02.12.2010, DJe nº 020, divulg. em 31.01.2011. public. em 01.02.2011, ement. vol. 02454-07, pp. 01831).

Não bastasse, recentemente, mais precisamente, em 31.08.2012, o Ministro LUIZ FUX RE 705687, por meio de decisão monocrática, conforme lhe permite o CPC (art. 557, § 1º-A), deu provimento a esse recurso, interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, mantendo a competência dos juízes de primeiro grau para julgamento das ações de improbidade administrativa. Confira-se o teor da ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. PRERROGATIVA DE FORO AOS AGENTES POLÍTICOS. INCONSTITUCIONALIDADE. JURISPRUDÊNCIA



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ASSENTADA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE NA ADI N. 2.797. 1. No julgamento da ADI n. 2.797, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 19.12.06, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu pela inexistência de foro privilegiado para prefeito processado por improbidade administrativa. (Ainda nesse sentido: AI n. 678.927-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 01.02.2011; AI n. 506.323-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 01.07.2009, entre outros). 2. I, o acórdão recorrido assentou: EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OBJEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU SUSCITADA *EX OFFICIO* PELO RELATOR. AGENTES POLÍTICOS COM FORO PRIVILEGIADO EM AÇÕES DE IMPROBIDADE. REMESSA DOS AUTOS AO PLENÁRIO DESTA CORTE DE JUSTIÇA PARA PROCESSAMENTO EM COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. PRECEDENTES. APELO PREJUDICADO. 3. Recurso extraordinário provido (RE 705687, Relator Min. LUIZ FUX, j. em 31.08.2012, publ. em DJe nº176, divulg. em 05.09.2012, public. em 06.09.2012).

Diante disso, ao meu juízo, não se pode fazer *tabula rasa* de uma decisão que, apesar de monocrática, expressa o julgamento imediato do mérito do recurso com a outorga de provimento a ele por parte do próprio Relator, refletindo o entendimento já consagrado pela Suprema Corte do país. Ademais, não se pode olvidar que a questão de competência por prerrogativa de função é de índole constitucional. Nada mais justo e sensato que se siga a orientação advinda da Corte Suprema, curvando-se às do STJ referentes às matérias infraconstitucionais.

Com esses fundamentos, reconheço a incompetência absoluta deste Tribunal para processar e julgar ação de improbidade administrativa em face de prefeito, reputando nulos os atos decisórios até então praticados por esta Corte, determinando o retorno dos autos ao primeiro grau, Juízo natural e competente para processar e julgado o feito (e-STJ fls. 207-210).

A simples leitura do voto-condutor do acórdão recorrido justifica a manutenção da decisão agravada no que tange à falta de prequestionamento dos dispositivos tido por violados – art. 29, inc. VIII, da Lei Orgânica do Ministério Público e arts. 16 e 17 da Lei n. 8.429/92. A questão referente ao promotor natural sequer foi referida no aresto recorrido, não sendo possível sua análise nesta via recursal.

Desse modo, carece o tema do indispensável prequestionamento viabilizador do recurso especial, razão pela qual não merece ser apreciado, a teor do que preceituam as Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal, respectivamente



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

transcritas:

É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.

O ponto omissso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento.

No aspecto, confira-se o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE - ANÁLISE DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS - SÚMULA 7/STJ - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO - SÚMULAS 282 E 356 DO STF E 211 DO STJ - INOVAÇÃO RECURSAL.

1. A falta de prequestionamento da matéria suscitada no recurso especial, a despeito da oposição de embargos de declaração, impede o seu conhecimento (Súmula 211 do STJ), bem como é manifestamente inadmissível o recurso especial em relação às teses que configuram inovação recursal e, por isso, não foram apreciadas pelo acórdão recorrido.

2. Inviável análise de pretensão que demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ.

3. É inadmissível o recurso especial se o dispositivo legal apontado como violado não fez parte do juízo firmado no acórdão recorrido e se o Tribunal *a quo* não emitiu qualquer juízo de valor sobre a tese defendida no especial (Súmulas nºs 282 e 356/STF).

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp n. 15.180/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 10/5/2013)

Ademais, a lide foi dirimida com base na Carta da República e na Constituição do Estado do Amapá, o que impede seu conhecimento em recurso especial. Ainda que se entendesse pela existência de fundamento infraconstitucional, não há como se afastar a exigência de recurso extraordinário para combater a base constitucional do aresto, o que leva ao reconhecimento do óbice da Súmula 126/STJ: "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário".

Por fim, a Corte Especial, realinhando seu entendimento, fixou a



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inexistência de prerrogativa de foro em ação de improbidade:

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 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.<sup>a</sup> 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)

De mais a mais, o próprio Supremo Tribunal Federal, delimitando a aplicação daquele precedente, vem afastando o foro por prerrogativa de função em ações civis públicas por improbidade administrativa.

Confirmam-se precedentes de ambas as Turmas do Pretório Excelso que abordam a questão relativamente a deputados federais e conselheiros de Tribunais de Contas:

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Improbidade administrativa. Prerrogativa de foro. Inexistência. Precedentes. 1. Inexistência de foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. 2. Agravo regimental não provido.

(AI 556727 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25/4/2012 PUBLIC 26/4/2012)

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



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

qual se nega provimento.

(RE 540712 AgR-AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 27/11/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 12/12/2012 PUBLIC 13/12/2012)

No mesmo sentido, citem-se as recentes decisões monocráticas também do STF: Rcl 15.825/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 11/3/2014; Rcl 2.509/BA, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 5/3/2013; Pet 4.948/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 21/2/2013.

Em relação à Governadora do Estado, colho decisão do Ministro Marco Aurélio que bem define o entendimento daquele Tribunal:

### COMPETÊNCIA – AÇÃO DE IMPROBIDADE – PRECEDENTE DO PLENÁRIO.

1. Plenário do Supremo, em 15 de setembro de 2005, julgou procedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797-2/DF e proclamou a incompatibilidade, com a Carta da República, da Lei nº 10.628/2002, no que esta acrescentou o § 1º e o § 2º ao artigo 84 do Código de Processo Penal. Considerou o Colegiado que a ação de improbidade administrativa teria natureza civil e, assim, não atrairia a competência por prerrogativa de função.
2. No caso, o que decidido pela Corte estadual, presente a competência para o julgamento de ação de improbidade, não está em harmonia com o precedente do Supremo. Por isso mesmo, pode-se vislumbrar violência ao texto constitucional. Em síntese, não subsiste o que veio à balha com a Lei nº 10.628/2002. Incumbe ao Juízo, e não ao Superior Tribunal de Justiça, julgar ação de improbidade formalizada.
3. Ante o precedente, conheço e provejo o extraordinário para, reformando o acórdão de origem, assentar a competência do Juízo.
4. Publiquem (**RE 721.706/RN, DJe de 19/3/14**)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0090348-6 **AgRg no**  
**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.376.247 / AP**

Números Origem: 00011634020108030000 00011634020128030000 11634020108030000  
11634020128030000 133576920128030001

PAUTA: 24/04/2014

JULGADO: 24/04/2014

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MOISES REÁTEGUI DE SOUZA  
ADVOGADOS : INOCÊNCIO MARTIRES COELHO JUNIOR E OUTRO(S)  
JOSÉ SEVERO DE SOUZA JÚNIOR  
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

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

#### **AGRAVO REGIMENTAL**

AGRAVANTE : MOISES REÁTEGUI DE SOUZA  
ADVOGADOS : INOCÊNCIO MARTIRES COELHO JUNIOR E OUTRO(S)  
JOSÉ SEVERO DE SOUZA JÚNIOR  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

#### **CERTIDÃO**

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

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, negando provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos, antecipadamente, o Sr. Ministro Humberto Martins."

Aguardam os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Herman Benjamin.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.376.247 - AP (2013/0090348-6)

**RELATOR** : MINISTRO OG FERNANDES  
**AGRAVANTE** : MOISES REÁTEGUI DE SOUZA  
**ADVOGADOS** : INOCÊNCIO MARTIRES COELHO JUNIOR E OUTRO(S)  
JOSÉ SEVERO DE SOUZA JÚNIOR  
**AGRAVADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

### EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM QUE SE APURA ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRERROGATIVA DE FORO PARA DEPUTADO ESTADUAL JUNTO AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ACÓRDÃO COM FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL INATACADA. SÚMULA N. 126 DO STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DOS DISPOSITIVOS TIDOS POR VIOLADOS. SÚMULA N. 211 DO STJ. **AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO, ACOMPANHANDO-SE O RELATOR.**

### VOTO-VISTA

#### O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS:

Cuida-se de agravo regimental no recurso especial interposto por MOISES REÁTEGUI DE SOUZA contra da decisão do eminente Ministro Castro Meira, que não conheceu do recurso especial do ora agravante, nos termos da seguinte ementa (fl.318, e-STJ):

*"PROBIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.SÚMULAS 211/STF, 126/STJ.*

*1. A falta de prequestionamento dos arts. 29, VII, da Lei Orgânica do Ministério Público e 16 e 17 ambos da Lei 8.429/1992 justifica a incidência da Súmula 211/STJ.*

*2. Não cabe na via especial a revisão de aresto solvido sob enfoque da Carta da República e da Constituição do Estado do Amapá.*

*3. "É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário"*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(Súmula 126/STJ).

4. *Inexiste foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. Precedentes do STF.*

5. *Recurso especial não conhecido.*"

O agravante alega que:

a) os dispositivos legais suscitados no apelo foram objeto de prequestionamento, afastando a incidência da Súmula 211/STJ;

b) não há no acórdão recorrido fundamento constitucional autônomo, suficiente para atrair a incidência da Súmula 126/STJ, pois "*As razões desenvolvidas no voto condutor não invocou base constitucional, mas sim o resultado do julgamento na ADI 2797-DF. A razão que levou a Suprema Corte declarar a inconstitucionalidade da referida norma (Lei 10.628/2002) se baseou na impossibilidade de o legislador ordinário acrescer competência aos Tribunais fora do rol taxativamente previsto no texto constitucional.*";

c) não se aplica ao caso dos autos os precedentes do Supremo Tribunal Federal citados na decisão monocrática, "*visto não retratar ação disparada contra Chefe do Legislativo e sim contra prefeitos, deputados e Conselheiro do Tribunal de Contas.*" Nesse ponto a decisão agravada se omitiu de analisar o recurso especial pela alínea "c" do permissivo constitucional.

O Ministro Og Fernandes negou provimento ao agravo regimental, mantendo os termos da decisão do Ministro Castro Meira.

Pedi vista dos autos para melhor exame.

Na origem, cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativo ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Amapá contra Moisés Reátegui de Souza. Em síntese, o órgão ministerial sustenta que em fevereiro de 2007, a Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Amapá editou o Ato nº 008/2007-AL, por meio do qual fixou o valor das diárias pagas aos deputados estaduais de forma ilegal.

A demanda foi proposta perante o TJAP que, por unanimidade, reconheceu a incompetência absoluta daquela Corte estadual para processar e julgar ação civil pública e de improbidade administrativa, mesmo que exista a possibilidade de o réu perder o cargo, nos termos da seguinte ementa:

**"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*PREFEITO. PRERROGATIVA DE FORO. ADI 2.797/DF. COMPETÊNCIA DOS MAGISTRADOS DE PRIMEIRO GRAU. 1) Tendo sido declarada inconstitucional a prerrogativa de função para prefeitos em processos de improbidade administrativa pela ADI 2.797/DF, a competência pra julgá-los por ato dessa natureza passou a ser dos magistrados de primeiro grau. 2) Incompetência absoluta do tribunal reconhecida." (fl.203, e-STJ).*

Em resumo, discute-se nos autos, a existência ou não de foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa para membros do Poder Legislativo estadual.

O eminente Relator, em seu judicioso voto, entendeu que a questão referente ao promotor natural, bem como os artigos 29, inciso VIII, da Lei Orgânica do Ministério Público e 16 e 17 da Lei n. 8.429/92, não foram prequestionados. Além disso, consignou que incidiria ao caso o teor do enunciado da Súmula 126/STJ (não interposição de recurso extraordinário). Por fim, registra o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido da inexistência foro por prerrogativa de função com base em precedente a a Corte Especial do Supremo Tribunal Federal.

### **Não há como divergir do relator.**

O acórdão impugnado, após citar o decidido na ADI 2.797/DF, consigna expressamente que a questão de competência por prerrogativa de função é de índole constitucional, *verbis* (fls.208-210, e-STJ):

*" Ocorre que **desde o julgamento da ADI nº 2.797**, tendo como Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 1 9.1 2.00, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu pela inexistência de foro privilegiado para prefeito processado por improbidade administrativa. Veja-se: [...]*

...

*Diante disso, ao meu juízo, não se pode fazer tabula rasa de uma decisão que, apesar de monocrática, expressa o julgamento imediato do mérito do recurso com a outorga de provimento a ele por parte do próprio Relator, refletindo o entendimento já consagrado pela Supremo Corte do país. **Ademais, não se pode olvidar que a questão de competência por prerrogativa de função é de índole constitucional.** Nada mais justo e sensato que se siga a orientação advinda da Corte Supremo, curvando-se as do STJ referentes as matérias infraconstitucionais.*

*Com esses fundamentos, **reconheço a incompetência absoluta***



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*deste Tribunal para processar e julgar ação de improbidade administrativa em face de prefeito, reputando nulos os atos decisórios até então praticados por esta Corte, determinando o retorno dos autos ao primeiro grau, Juízo natural e competente para processar e julgado o feito."*

Dessa forma, sob pena de invasão de competência do Supremo Tribunal Federal, inafastável a incidência da Súmula 126/STJ, segundo a qual: *"É inadmissível recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em fundamentos constitucional e infraconstitucional, qualquer deles suficiente, por si só, para mantê-lo, e a parte vencida não manifesta recurso extraordinário."*

No mesmo sentido, cito os seguintes precedentes: AgRg no AREsp 385.154/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 24.9.2013, DJe 4.10.2013; REsp 1.268.327/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19.9.2013, DJe 26.9.2013.

Por outro lado, em relação ao mérito propriamente dito, o acórdão da origem não merece reforma. Isso porque é fime 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 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.<sup>a</sup> 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.*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*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: EDcl no AgRg no REsp 1.216.168/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 24/9/2013, DJe 4/10/2013; AgRg no AREsp 422.394/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 20/02/2014, DJe 14/03/2014; REsp 1259829/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 22/10/2013, DJe 22/04/2014.

A norma constitucional que estabelece a prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal diz respeito exclusivamente às ações penais, não alcançado, portanto, as ações de improbidade administrativa, disciplinadas pela Lei n. 8.429/92, que possuem natureza cível, nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição Federal.

Embora esses fundamentos sejam suficientes ao não conhecimento do recurso especial, seja pela alínea 'a' do permissivo, seja pela alínea 'c', o que já implica o total improvimento do agravo regimental, deve-se destacar, a título de *obiter dictum*, que as últimas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal ratificam o posicionamento dos precedentes citados na decisão ora agravada.

A propósito

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EFEITOS INFRINGENTES. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL.**

**1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA DEPUTADO FEDERAL: AUSÊNCIA DE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO.**

**2. RECEBIMENTO DA AÇÃO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

**AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.**

(ARE 806293 ED, Relatora Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 03/06/2014)

**“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.”**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(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 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.)

Por derradeiro, irretocável o entendimento do Relator de que a questão do referente ao promotor natural, bem como os artigos 29, inciso VIII, da Lei Orgânica do Ministério Público e 16 e 17 da Lei n. 8.429/92 não foram prequestionados.

Ante o exposto, **acompanho integralmente o voto do eminente Relator** para negar provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0090348-6      **AgRg no**  
**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.376.247 / AP**

Números Origem: 00011634020108030000 00011634020128030000 11634020108030000  
11634020128030000 133576920128030001

PAUTA: 26/08/2014

JULGADO: 26/08/2014

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MOISES REÁTEGUI DE SOUZA  
ADVOGADOS : INOCÊNCIO MARTIRES COELHO JUNIOR E OUTRO(S)  
JOSÉ SEVERO DE SOUZA JÚNIOR  
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

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

#### **AGRAVO REGIMENTAL**

AGRAVANTE : MOISES REÁTEGUI DE SOUZA  
ADVOGADOS : INOCÊNCIO MARTIRES COELHO JUNIOR E OUTRO(S)  
JOSÉ SEVERO DE SOUZA JÚNIOR  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ

#### **CERTIDÃO**

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Humberto Martins, acompanhando o Sr. Ministro Og Fernandes, a Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães, Humberto Martins (voto-vista) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.