



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1457376 - RJ (2014/0129842-6)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : ALUÍSIO GAMA DE SOUZA
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO E OUTRO(S) - RJ020283
ALEXANDRE DOS SANTOS WIDER - RJ099037
CAROLINA LYRIO CIMA NOLASCO - RJ144358
LUIZ CLAUDIO GONÇALVES FREIRE - RJ165237

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MALFERIMENTO DO ART. 535 DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA. FORO ESPECIAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA PROCESSAR E JULGAR A DEMANDA.

1. Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro visando apurar irregularidades ocorridas em nomeações de servidores.

2. Inicialmente, não prospera a tese de contrariedade ao art. 535 do CPC/1973, porquanto o acórdão combatido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada.

3. Sendo assim, não há que se falar em contradição do aresto. O fato de o Tribunal *a quo* haver decidido a lide de forma contrária à defendida pelo requerente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ele propostos, não configura omissão nem outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

4. A Corte local extinguiu o feito sem resolução de mérito na forma do art. 267, IV, do CPC/1973 sob o argumento de que os membros dos Tribunais de Contas dos Estados possuem prerrogativa de foro perante o Superior Tribunal de Justiça.

5. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, alinhando-se à orientação do Supremo Tribunal Federal, firmou entendimento segundo o qual a ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político com foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade.

6. A Corte Especial do STJ firmou-se no sentido de que "não existe foro privilegiado por prerrogativa de função para o processamento e

julgamento da ação civil pública de improbidade administrativa" (AgRg na AIA 32/AM, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 13/5/2016).

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a competência da instância ordinária para o julgamento da presente ação de improbidade administrativa.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer em parte do recurso e, nessa parte, dar-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 01 de setembro de 2020.

Ministro Og Fernandes
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1457376 - RJ (2014/0129842-6)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : ALUÍSIO GAMA DE SOUZA
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO E OUTRO(S) - RJ020283
ALEXANDRE DOS SANTOS WIDER - RJ099037
CAROLINA LYRIO CIMA NOLASCO - RJ144358
LUIZ CLAUDIO GONÇALVES FREIRE - RJ165237

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MALFERIMENTO DO ART. 535 DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA. FORO ESPECIAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA PROCESSAR E JULGAR A DEMANDA.

1. Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro visando apurar irregularidades ocorridas em nomeações de servidores.

2. Inicialmente, não prospera a tese de contrariedade ao art. 535 do CPC/1973, porquanto o acórdão combatido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada.

3. Sendo assim, não há que se falar em contradição do aresto. O fato de o Tribunal *a quo* haver decidido a lide de forma contrária à defendida pelo requerente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ele propostos, não configura omissão nem outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

4. A Corte local extinguiu o feito sem resolução de mérito na forma do art. 267, IV, do CPC/1973 sob o argumento de que os membros dos Tribunais de Contas dos Estados possuem prerrogativa de foro perante o Superior Tribunal de Justiça.

5. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, alinhando-se à orientação do Supremo Tribunal Federal, firmou entendimento segundo o qual a ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político com foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade.

6. A Corte Especial do STJ firmou-se no sentido de que "não existe foro privilegiado por prerrogativa de função para o processamento e

julgamento da ação civil pública de improbidade administrativa" (AgRg na AIA 32/AM, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 13/5/2016).

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a competência da instância ordinária para o julgamento da presente ação de improbidade administrativa.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com amparo nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro assim ementado (e-STJ, fls. 618-626):

Agravo de Instrumento. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Decisão que reconsidera decisão anterior que declinava a competência para o STJ, firmando a competência do Juízo monocrático. Conselheiro do ICE no polo passivo. Competência do STJ para processar e julgar as autoridades com prerrogativa de foro elencadas no art. 105, I, "a" da CRFB/88 em Ações de Improbidade Administrativa em que a condenação possa resultar em perda do cargo. Extinção do processo nos termos do art. 267, IV do CPC. Precedentes do STJ e deste Sodalício. PROVIMENTO DO RECURSO.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (e-STJ, fls. 639-645).

Nas razões do especial, o recorrente alega a existência de violação do art. 535 do Código de Processo Civil de 1973, uma vez que há contradição no acórdão recorrido, tendo em vista que o art. 113, § 2º, do CPC/1973 estabelece que o órgão que se julgar incompetente deve remeter os autos ao juízo competente e não determinar a extinção do feito sem exame de mérito. Ressalta ainda a existência de omissão no julgado, porquanto não foram analisadas todas as teses suscitadas.

Aponta malferimento dos arts. 113, § 2º, 267, IV, do CPC/1973, ao argumento de que o órgão que se julgar incompetente deve remeter os autos ao juízo competente e não determinar a extinção do feito sem exame de mérito

Parecer do Ministério Público Federal pelo parcial provimento do recurso especial (e-STJ, fls. 839-846).

É o relatório.

VOTO

Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em desfavor de Aluísio Gama de Souza – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro –, Milton Campos Antônio e Gabriella Faciciolli Maia, visando apurar irregularidades

ocorridas em nomeações de servidores para o Gabinete do primeiro demandado.

O Juízo de Direito da 7ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital do Rio de Janeiro declinou de sua competência para apreciar a ação, sob o fundamento de que os membros dos Tribunais de Contas dos Estados possuem prerrogativa de foro perante o Superior Tribunal de Justiça.

Inicialmente, não prospera a tese de contrariedade ao art. 535 do CPC/1973, porquanto o acórdão combatido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada.

Sendo assim, não há que se falar em contradição do aresto. O fato de o Tribunal *a quo* haver decidido a lide de forma contrária à defendida pelo requerente, elegendo fundamentos diversos daqueles por eles propostos, não configura omissão nem outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração.

Na espécie, a Corte local consignou que o recorrido é agente político e, desse modo, o órgão competente para julgá-lo seria o Superior Tribunal de Justiça (e-STJ, fls. 622-626):

O agravante realmente é agente político e, conforme a alínea 'a' do inciso I do art. 105 da Constituição da República, o órgão competente para julgá-lo seria o Superior Tribunal de Justiça. Para melhor ilustrar, vale transcrever aqui o dispositivo aludido:

"Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais".

Da leitura do dispositivo infere-se que a competência do STJ estaria limitada ao julgamento de crimes comuns e os de responsabilidade, o que, em primeira vista excluiria o julgamento de atos de improbidade administrativa como é o caso dos autos.

No entanto, a posição mais moderna, nascida de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, entende que em casos de agentes políticos com prerrogativa de foro julgados por atos de improbidade administrativa que possam levar à perda do cargo, estes devem ser julgados no foro especial.

Tal entendimento tem por fundamento uma compreensão mais aprofundada de cada instituto jurídico e suas consequências.

Quis o legislador constituinte outorgar a determinadas autoridades foro

especial por prerrogativa de função, por entender que a relevância do cargo exercido e as naturais disputas de poder e influência dos agentes políticos não interferissem nos julgamentos e na independência do órgão julgador. Assim, por exemplo, é o STF, a mais alta corte do país, o órgão competente para processar e julgar o Presidente da República no que se refere à eventual prática de crimes comuns e o Senado Federal competente nos casos de crimes de responsabilidade.

Neste sentido, fixou a Magna Carta a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados no caso da prática de crimes comuns e de responsabilidade, sendo certo que eventual condenação nestes crimes pode resultar na perda do cargo como pena.

Já o ato de improbidade é ilícito menos grave que o crime de responsabilidade, haja vista o caráter subsidiário do Direito Penal, que só tipifica as condutas mais relevantes socialmente, mas, no entanto, ambos prevêem a perda do cargo como punição.

Assim sendo, mostra-se como um verdadeiro contrassenso, se entender que, estivesse o agravante respondendo por crime de responsabilidade e sujeito à pena de perda do cargo, seu julgamento teria que ser pelo STJ, mas, como é acusado de praticar ato de improbidade, deve julgado por juízo monocrático, podendo receber a mesma pena, ou seja, a perda do seu cargo.

[...]

Por todo o exposto, meu voto é pelo PROVIMENTO DO RECURSO para reconhecer a incompetência absoluta desta Corte Estadual para o julgamento da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, julgando extinto o processo sem resolução do mérito na forma do art. 267, IV do CPC.

A decisão recorrida diverge do entendimento desta Corte Superior no sentido de que não existe foro privilegiado por prerrogativa de função para o processamento e julgamento da ação civil pública de improbidade administrativa.

No aspecto:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO ARESP. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. INOCORRÊNCIA. IMPUTAÇÃO DE CONDUTA ÍMPROBA CONTRA O ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AVAÍ/SP. DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS DESTINADAS A BENEFICIAR PESSOAS DETERMINADAS. ALEGAÇÃO DE QUE OS AGENTES POLÍTICOS NÃO ESTÃO SUBMETIDOS À LEI 8.429/1992. A CORTE SUPREMA ANALISOU O ITEM 576 DA PAUTA DE REPERCUSSÃO GERAL EM 13.9.2019, EM QUE SE REPUTOU APLICÁVEL AOS PREFEITOS A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (RE 976.566/PA, REL. MIN. ALEXANDRE DE MORAES, DJE 25.9.2019). FORO POR PRERROGATIVA FUNCIONAL. INEXISTÊNCIA SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. ILUSTRATIVO: RESP 1.138.173/RN, REL. MIN. HUMBERTO MARTINS, DJE 30.6.2015. AGRAVO INTERNO DO IMPLICADO DESPROVIDO.

1. O Tribunal de origem, ao se pronunciar de forma precisa sobre as questões postas nos autos, e assentando-se em fundamentos suficientes, não pratica afronta ao art. 535, II do Código Buzaid, não se

devendo confundir fundamentação sucinta com ausência de fundamentação (REsp. 763.983/RJ, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, DJ 28.11.2005).

2. A Corte Suprema efetuou, em 13.9.2019, o julgamento do Tema 576 da pauta de Repercussão Geral, a partir do qual firmou a tese de que o processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-Lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias (RE 976.566/PA, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, DJe 25.9.2019).

3. Esta Corte Superior tem a diretriz de que não existe foro privilegiado por prerrogativa de função para o processamento e julgamento da ação civil pública de improbidade administrativa (AgRg na AIA 32/AM, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe de 13.5.2016).

4. Agravo Interno do implicado desprovido.

(AgInt no AREsp 821.312/SP, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe 19/12/2019)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INICIAL RECEBIDA. MAGISTRADO NO POLO PASSIVO DA AÇÃO. FORO ESPECIAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA PROCESSAR E JULGAR A DEMANDA. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. APLICABILIDADE DA LEI 8.429/1992. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA.

1. Cuida-se, na origem, de Agravo de Instrumento interposto contra decisão monocrática que recebeu a petição inicial da Ação Civil Pública por atos de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná contra Juiz de Direito e outros.

2. Em suma, discute-se no Recurso Especial, originário do presente Agravo, a incompetência absoluta do Juízo de 1º grau, uma vez que um dos corréus da ACP por Ato de Improbidade é Juiz de Direito, bem como a inadequação da via eleita.

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, alinhando-se à orientação do Supremo Tribunal Federal, firmou entendimento segundo o qual a Ação de Improbidade Administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político com foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade. 4. A Corte Especial do STJ firmou-se no sentido de que "não existe foro privilegiado por prerrogativa de função para o processamento e julgamento da ação civil pública de improbidade administrativa" (AgRg na AIA 32/AM, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe de 13/5/2016). 5. De acordo com o art. 12 da Lei 8.429/1992 e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "a apuração de falta disciplinar realizada no PAD não se confunde com a ação de improbidade administrativa, esta sabidamente processada perante o Poder Judiciário, a quem cabe a imposição das sanções previstas nos incisos do art. 12 da Lei n.º 8.429/92", de modo que "há reconhecida independência das instâncias civil, penal e administrativa, que é afastada quando a esfera penal taxativamente afirmar que não houve o fato, e/ou, acaso existente, houver demonstrações inequívocas de que o agente não foi o seu causador.

Este fundamento, inclusive, autoriza a conclusão no sentido de que as

penalidades aplicadas em sede de processo administrativo disciplinar e no âmbito da improbidade administrativa, embora possam incidir na restrição de um mesmo direito, são distintas entre si, tendo em vista que se assentam em distintos planos" (STJ, REsp 1.364.075/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 2/12/2015). 6. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com a orientação do STJ, razão pela qual não merece reforma. 7. Agravo conhecido para se negar provimento ao Recurso Especial. (AREsp 1.565.518/PR, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 22/11/2019)

Ante o exposto, conheço parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dou-lhe provimento para, reformando o acórdão recorrido, reconhecer a competência da instância ordinária para o julgamento da presente ação de improbidade administrativa, e determino o retorno dos autos ao Magistrado de piso para julgar como entender de direito, nos termos da fundamentação.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2014/0129842-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.457.376 / RJ

Números Origem: 00313371920118190001 00452200220128190000 00721627120128190000
201200906764 201325165022 313371920118190001 452200220128190000
721627120128190000

PAUTA: 01/09/2020

JULGADO: 01/09/2020

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : ALUÍSIO GAMA DE SOUZA
ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO E OUTRO(S) - RJ020283
ALEXANDRE DOS SANTOS WIDER - RJ099037
CAROLINA LYRIO CIMA NOLASCO - RJ144358
LUIZ CLAUDIO GONÇALVES FREIRE - RJ165237

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

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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

C5424525166543641245@ 2014/0129842-6 - REsp 1457376