



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.315.217 - DF (2012/0058599-8)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
REPR. POR : UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : GUIDO MANTEGA
INTERES. : PAULO BERNARDO SILVA

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA FUNDADA NA IMPUTAÇÃO DE PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROMOVIDA PELO MPF EM DESFAVOR DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO PLENO EXERCÍCIO DE SEU MANDATO E MAIS DOIS MINISTROS DE ESTADO. EXTINÇÃO DA AÇÃO QUANTO AOS MINISTROS DECRETADA NA INSTÂNCIA ORDINÁRIA, COM TRÂNSITO EM JULGADO. DESCABIMENTO DA PROMOÇÃO CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CONFORME ORIENTAÇÃO PACIFICADA NAS CORTES SUPERIORES. RECURSO ESPECIAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1. O Juízo de Primeiro Grau rejeitou a ação de improbidade administrativa ajuizada pelo douto MPF contra Presidente da República que se achava no pleno exercício do seu mandato e dois de seus Ministros de Estado. A decisão veio a ser reformada no Tribunal de Apelação (TRF da 1a. Região), apenas com relação ao Presidente da República, sob o fundamento de procedibilidade do feito sancionador, em face (i) do término do mandato presidencial e (ii) dada a ausência de prerrogativa de foro na ação regida pela Lei 8.429/92.

2. Ocorreu, neste caso, indevida simbiose conceitual entre os institutos do regime de responsabilidade política e o de competência para o processo e julgamento da ação. Esta Corte Superior já adotou a diretriz de que o julgamento de eventuais condutas ímprobas imputadas ao Presidente da República (art. 85, V da Carta Magna de 1988) estão submetidas ao regime especial de julgamento pelo Senado Federal (art. 86 da Carta Magna). Precedentes: RCL 2.790/SC, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 04.03.2010; REsp. 1.108.490/RJ, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 11.10.2016; AgRg no REsp. 1.197.469/RJ, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 11.12.2015; AgRg no AREsp 265.989/SE, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 18.02.2013.

3. A presente ação de improbidade administrativa, proposta no curso do mandato presidencial, cursa por via eleita inadequada, como bem solucionou o douto Juízo de origem, pelo que entendeu cabível o seu imediato trancamento, firmando segura diretriz judicante, cuja eficácia agora se restabelece. De fato, o § 8o. do art. 17, da Lei 8.429/92 autoriza ao Juiz a rejeitar a ação, expressando em decisão fundamentada (na verdade, em sentença) o seu convencimento sobre a inexistência do ato, a improcedência do pedido, ou a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

inadequação da via eleita. Os eventos determinantes dessa extinção podem ser reconhecidos em qualquer fase do processo (art. 17, § 11 da Lei 8.429/92).

4. Parecer do MPF pelo desprovimento do recurso. Recurso Especial do recorrente conhecido e provido, em ordem a restabelecer a eficácia da sentença de Primeiro Grau.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, dar provimento ao Recurso Especial, em ordem a restabelecer a eficácia da sentença de Primeiro Grau, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa (por fundamento diverso) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília/DF, 21 de novembro de 2017 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2012/0058599-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.315.217 / DF**

Números Origem: 170164020074013400 200734000171117

PAUTA: 19/09/2017

JULGADO: 19/09/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
PROCURADOR : DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

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

CERTIDÃO

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

"Retirado de Pauta por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2012/0058599-8 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.315.217 / DF**

Números Origem: 170164020074013400 200734000171117

PAUTA: 05/10/2017

JULGADO: 05/10/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA HILDA MARSIAJ PINTO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
REPR. POR : UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : GUIDO MANTEGA
INTERES. : PAULO BERNARDO SILVA

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

CERTIDÃO

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

"Retirado de Pauta por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.315.217 - DF (2012/0058599-8)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
REPR. POR : UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : GUIDO MANTEGA
INTERES. : PAULO BERNARDO SILVA

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Especial interposto por LUIS INÁCIO LULA DA SILVA, então Presidente da República, com lastro nas alíneas *a* e *c* do art. 105, III da CF/1988 contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da 1a. Região que contou com a seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTROS DE ESTADO PRERROGATIVA DE FORO. ARTIGO 102, I, C DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 1.079/50. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1.992 AOS EX-AGENTES POLÍTICOS. INAPLICABILIDADE DO ENTENDIMENTO ADOTADO NO JULGAMENTO DA RECLAMAÇÃO 2.138/DF.

1. *Em relação aos réus que ocupam cargos de Ministros de Estado, inteiramente aplicável o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação 2.138/DF quando declarou expressamente que 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 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c (disciplinado pela Lei 1.079/1950).*

2. *Ex-Presidente da República pode ser processado por seus atos pela Lei 8 429/1.992. Não mais está sujeito às disposições da Lei 1.079/1950, tanto que o artigo 15 da referida Lei dispõe a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo deixado definitivamente o cargo.*

3. *Tendo o primeiro demandado deixado o cargo de Presidente da República, não mais se sujeitando às disposições da Lei 1.079/50, não sendo mais agente político e não possuindo qualquer prerrogativa de foro constitucionalmente estabelecida, deve*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

se sujeitar ao que está disposto na Lei 8.429/92, editada com o fim de regulamentar a norma constitucional lançada no artigo 37, parágrafo 4o. da Constituição Federal.

4. Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal A cessação do mandato eletivo no curso do processo de ação de improbidade administrativa, implica perda automática da chamada prerrogativa de foro e deslocamento da causa ao juízo de primeiro grau, ainda que o fato que deu causa a demanda haja ocorrido durante o exercício da função pública. (STF Rcl-AaR 3021 CEZAR PELUSO, julgamento 03/12/2008).

5. Apelação do Ministério Público Federal parcialmente provida. Inaplicabilidade do § 3o. do art. 515 do CPC. Remessa dos autos à origem.

2. Nas razões de seu Recurso Especial, a parte recorrente sustenta, além de divergência jurisprudencial, violação, pelo acórdão recorrido, dos arts. 1o. e 2o. da Lei 8.429/1992, 2o. e 3o. da Lei 1.079/1950, aos seguintes argumentos: (a) o acórdão recorrido, ao possibilitar o acionamento do recorrente, que à época do ajuizamento da ação era Presidente da República, mas não ao tempo do julgamento da Apelação, valeu-se de interpretação literal da expressão *qualquer Agente Político*, inserta na Lei 8.429/92; (b) a Lei 1.079/1950 é clara ao prever regime diferenciado de responsabilização quanto aos atos inerentes às funções praticados pelo Presidente da República, afirmação já submetida ao entendimento do STJ e da Corte Suprema; (c) o acórdão se equivoca quanto aos conceitos de prerrogativa de foro e de regime de responsabilização; (d) o entendimento firmado no acórdão recorrido fará da Lei de Improbidade um regime subsidiário de responsabilização do Presidente da República, pois, se o Senado Federal optar pela não responsabilização, segundo o regime da Lei 1.079/1950, o Poder Judiciário poderá fazê-lo com fundamento na Lei 8.429/1992. Pede a reforma do julgado, em ordem a ser restabelecida a sentença que trancou a lide sancionadora.

3. A Presidência do Tribunal de origem deferiu o processamento do Apelo Raro às fls. 2.022/2.023.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

4. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO, opinou pelo *desprovemento* do recurso (fls. 2.037/2.039).

5. Em síntese, é o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.315.217 - DF (2012/0058599-8)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
REPR. POR : UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : GUIDO MANTEGA
INTERES. : PAULO BERNARDO SILVA

VOTO

DIREITO SANCIONADOR. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA FUNDADA NA IMPUTAÇÃO DE PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROMOVIDA PELO MPF EM DESFAVOR DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO PLENO EXERCÍCIO DE SEU MANDATO E MAIS DOIS MINISTROS DE ESTADO. EXTINÇÃO DA AÇÃO QUANTO AOS MINISTROS DECRETADA NA INSTÂNCIA ORDINÁRIA, COM TRÂNSITO EM JULGADO. DESCABIMENTO DA PROMOÇÃO CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CONFORME ORIENTAÇÃO PACIFICADA NAS CORTES SUPERIORES. RECURSO ESPECIAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1. O Juízo de Primeiro Grau rejeitou a ação de improbidade administrativa ajuizada pelo douto MPF contra Presidente da República que se achava no pleno exercício do seu mandato e dois de seus Ministros de Estado. A decisão veio a ser reformada no Tribunal de Apelação (TRF da 1a. Região), apenas com relação ao Presidente da República, sob o fundamento de procedibilidade do feito sancionador, em face (i) do término do mandato presidencial e (ii) dada a ausência de prerrogativa de foro na ação regida pela Lei 8.429/92.

2. Ocorreu, neste caso, indevida simbiose conceitual entre os institutos do regime de responsabilidade política e o de competência para o processo e julgamento da ação. Esta Corte Superior já adotou a diretriz de que o julgamento de eventuais condutas ímprobadas imputadas ao Presidente da República (art. 85, V da Carta Magna de 1988) estão submetidas ao regime especial de julgamento pelo Senado Federal (art. 86 da Carta Magna). Precedentes: RCL 2.790/SC, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 04.03.2010; REsp. 1.108.490/RJ, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 11.10.2016; AgRg no REsp. 1.197.469/RJ, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 11.12.2015; AgRg no AREsp 265.989/SE, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 18.02.2013.

3. A presente ação de improbidade administrativa,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

proposta no curso do mandato presidencial, cursa por via eleita inadequada, como bem solucionou o douto Juízo de origem, pelo que entendeu cabível o seu imediato trancamento, firmando segura diretriz judicante, cuja eficácia agora se restabelece. De fato, o § 8o. do art. 17, da Lei 8.429/92 autoriza ao Juiz a rejeitar a ação, expressando em decisão fundamentada (na verdade, em sentença) o seu convencimento sobre a inexistência do ato, a improcedência do pedido, ou a inadequação da via eleita. Os eventos determinantes dessa extinção podem ser reconhecidos em qualquer fase do processo (art. 17, § 11 da Lei 8.429/92).

4. Parecer do MPF pelo desprovimento do recurso. Recurso Especial do recorrente conhecido e provido, em ordem a restabelecer a eficácia da sentença de Primeiro Grau.

1. O Ministério Público Federal promoveu, em 25.05.2007, Ação Civil Pública contra LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA, à época Presidente da República, GUIDO MANTEGA, então Ministro de Estado da Fazenda, PAULO BERNARDO SILVA, então Ministro de Estado do Planejamento, por alegar que os requeridos *praticaram atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 10, XI (dano ao Erário por liberação de verba pública sem observância das normas pertinentes) e 11, caput e I (ofensa a princípios reitores administrativos por prática de ato visando a fim proibido em lei).*

2. O libelo narra que os acionados teriam se utilizado dos recursos arrecadados para o Fundo Penitenciário Nacional-FUNPEN para pagamento de juros, geração de superávit primário e poupança pública. Assevera que os fundos especiais tem por característica receber as transferências obrigatórias para o caixa específico, sendo certo que o Poder Executivo estaria contingenciando as despesas do FUNPEN, compreendendo-as alheias às obrigações constitucionais ou legais, inserindo-as na esfera de discricionariedade do Agente Político. Por entender que a edição de Decretos e Portarias Interministeriais de Contingenciamento dos recursos para obtenção de superávit primário – um ato complexo entre autoridades – seria prática dolosa e lesiva à probidade administrativa, o Órgão Acusador pediu a condenação dos réus às iras dos incisos II e III do art. 12 da Lei 8.429/1992.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Em sentença, o Juízo de Primeiro Grau houve por bem trancar o processamento da lide, aos seguintes fundamentos:

(a) há patente inadequação da via eleita, pois os réus são agentes políticos, Chefe e Ministros de Estado, e, por tal razão, submetem-se tão somente ao regime previsto na Lei 1.079/50 que tipifica como crimes de responsabilidade os atos de improbidade administrativa de tais agentes políticos. Sendo assim, eventual responsabilidade desses agentes deve ser verificada mediante o manejo de ação de responsabilidade perante o órgão competente (fls. 1.552);

(b) por ocasião do julgamento da Reclamação 2.138/DF, o excelso Supremo Tribunal Federal atestou o regime jurídico da responsabilidade dos Agentes Políticos, em que se reconheceu a aplicabilidade tão somente da Lei 1.079/50 afastando-se a disciplina da Lei 8.429/92.

4. No julgamento do recurso de Apelação manejado pelo autor da ação, o TRF da 1a. Região manteve a extinção quanto aos Ministros de Estado, sob o fundamento de que permaneceram nas respectivas chefias de pasta ministerial, submetidos, portanto, à responsabilização político-administrativa, com o que se resignou o douto MPF; mas reformou a sentença quanto ao ex-Presidente da República, determinando seu processamento, por entender, na questão central, o que a seguir se transcreve:

Tendo o demandado deixado o cargo de Presidente da República, não mais se sujeitando às disposições da Lei 1.079/50, não sendo mais agente político e não possuindo qualquer prerrogativa de foro constitucionalmente estabelecida, afigura-se evidente que deve sujeitar-se ao que está disposto na Lei 8.429/92, editada com o fim de regulamentar a norma constitucional lançada no artigo 37, parágrafo 42, da Constituição Federal.

Vale ressaltar que a discussão na Reclamação 2.138/DF recaía sobre eventual prerrogativa de foro dos agentes políticos para responderem às ações de improbidade administrativa. Não existe qualquer dúvida, portanto, no tocante à submissão ao regime jurídico da Lei 8.429/1.992, uma vez perdida a qualidade de agente político



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(fls. 1.622).

5. Diante dessa conclusão, que determinou a retomada do trâmite processual, o ex-Presidente da República formulou Apelo Raro, que ora se enfrenta. Repito que contra os demais acionados a ação foi trancada e contra esse trancamento o MPF não se insurgiu. A ementa desse julgado da Primeira Corte Regional está assim vazada:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTROS DE ESTADO PRERROGATIVA DE FORO. ARTIGO 102, I, C DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 1.079/50. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1.992 AOS EX-AGENTES POLÍTICOS. INAPLICABILIDADE DO ENTENDIMENTO ADOTADO NO JULGAMENTO DA RECLAMAÇÃO 2.138/DF.

1. *Em relação aos réus que ocupam cargos de Ministros de Estado, inteiramente aplicável o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação 2.138/DF quando declarou expressamente que 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 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c (disciplinado pela Lei 1.079/1950).*

2. *Ex-Presidente da República pode ser processado por seus atos pela Lei 8.429/1.992. Não mais está sujeito às disposições da Lei 1.079/1950, tanto que o artigo 15 da referida Lei dispõe a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo deixado definitivamente o cargo.*

3. *Tendo o primeiro demandado deixado o cargo de Presidente da República, não mais se sujeitando às disposições da Lei 1.079/50, não sendo mais agente político e não possuindo qualquer prerrogativa de foro constitucionalmente estabelecida, deve se sujeitar ao que está disposto na Lei 8.429/92, editada com o fim de regulamentar a norma constitucional lançada no artigo 37, parágrafo 4o. da Constituição Federal.*

4. *Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal A*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cessação do mandato eletivo no curso do processo de ação de improbidade administrativa, implica perda automática da chamada prerrogativa de foro e deslocamento da causa ao juízo de primeiro grau, ainda que o fato que deu causa a demanda haja ocorrido durante o exercício da função pública. (STF Rcl-AaR 3021 CEZAR PELUSO, julgamento 03/12/2008).

5. *Apelação do Ministério Público Federal parcialmente provida. Inaplicabilidade do § 3o. do art. 515 do CPC. Remessa dos autos à origem.*

6. Cinge-se a controvérsia em saber, portanto, se o réu, na qualidade de então Presidente da República, se submeteria às iras da Lei 8.429/92 e poderia, por conseguinte, ser processado com vista a impor-se-lhe as reprimendas por ato de improbidade administrativa. Também se pode discutir se, concluído o mandato eletivo de Presidente da República, aquela ação de improbidade administrativa retomaria o seu curso normal, já que, efetivamente, não existe foro especial por prerrogativa, neste caso, e, ainda que existisse, teria cessado com o término da investidura presidencial.

7. O tema já conta com as luzes definitivas da Corte Especial deste Tribunal da Cidadania, sob os auspícios do saudoso Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, em julgado múltiplas vezes replicado em hipóteses símiles ulteriores, em que se firmou a compreensão de que, *excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4o.* (Rcl 2.790/SC, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 04.03.2010).

8. Registre-se, para logo, que a hipótese vertente se ajusta à exceção.

9. Confirmam-se outros julgados que apontam para a diretriz



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

referenciada, ou sejam, a que apregoa que o Presidente da República, se praticante de ato de improbidade administrativa, no exercício do seu mandato, submete-se a julgamento perante o Senado Federal, e não perante o Poder Judiciário:

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 8º, LEI 8.429/1992. INDÍCIOS SUFICIENTES PARA O RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. EX-PREFEITO - APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 - COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967.

1. *Consta do acórdão recorrido tratar-se de Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em razão de o prefeito ter firmado termo contratual não autorizado por lei com a Petrobras Distribuidora S/A.*

2. *A decisão de primeira instância recebeu a petição inicial de improbidade ofertada pelo recorrente, mas o acórdão recorrido, apesar de reconhecer que a exordial fora instruída com indícios de cometimento de atos passíveis de enquadramento na Lei de Improbidade administrativa, reformou a decisão de primeiro grau, e rejeitou a inicial.*

3. *O STJ tem posicionamento de que, existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7o., 8o. e 9o. da Lei 8.429/92, vigora o princípio do in dubio pro societate, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.*

4. *Ademais, a jurisprudência assentada no STJ, inclusive por sua Corte Especial, é no sentido de que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4o..*

5. *Recurso Especial provido (REsp. 1.108.490/RJ, Rel.*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 11.10.2016).



ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OS AGENTES POLÍTICOS ESTÃO SUJEITOS ÀS SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE (LEI 8.429/92). ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL/STJ NA RCL 2.790/SC, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 4.3.2010. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República, cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (arts. 85 e 86 da CF/88), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de quaisquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4o. da Constituição Federal. Ressalva do ponto de vista do Relator.

2. Agravo Regimental desprovido (AgRg no REsp. 1.197.469/RJ, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 11.12.2015).



PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. APLICABILIDADE DA NORMA. PRECEDENTES DO STJ INCLUSIVE DE SUA CORTE ESPECIAL.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública contra ato de improbidade praticado pela então Secretária de Estado de Educação de Sergipe em face de irregularidades apontadas pelo Conselho de Alimentação Escolar referentes ao fornecimento de carne para merenda das escolas públicas daquele ente da federação. Não obstante, o Tribunal Regional Federal a quo entendeu pela impetinência da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa ao caso em tela, tendo em vista que a parte ora recorrida era, ao tempo dos fatos, agente político.

2. A esse respeito, destaca-se que, a jurisprudência do STJ, inclusive da Corte Especial, expõe entendimento segundo o qual,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4o. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza" (Rcl 2.790/SC, DJe de 04/03/2010 e Rcl 2.115, DJe de 16.12.09).

3. Agravo regimental a que se nega provimento (AgRg no AREsp 265.989/SE, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 18.02.2013).

10. Na espécie, o MPF ajuizou ação de improbidade em maio/2007, quando o ora recorrente, reeleito Presidente da República, desempenhava o primeiro ano de seu segundo mandato.

11. Nessa circunstância e prescindindo de maiores digressões frente ao entendimento consolidado nesta Corte Superior – que até mesmo permitiria o desfecho da presente insurgência a partir do art. 557, § 1o.-A do CPC/1973 –, o Chefe de Estado, ao tempo da promoção da lide (maio/2007), estava submetido a julgamento perante o Senado Federal para as infrações elencadas como improbidade administrativa, consoante a dicção e a inteligência do art. 85, V da Carta da República, que estabelece a responsabilidade do Agente Político por atos que atentem contra *a probidade na administração*.

12. De melhor aviso, portanto, a decisão primitiva, ao apregoar a inadequação da via eleita, uma vez que, *por ocasião do julgamento da Reclamação 2.138/DF, restou assentado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal o regime jurídico da responsabilidade dos agentes políticos na qual se reconheceu a aplicabilidade tão-somente da Lei 1.079/50 afastando-se, assim, a disciplina constante na Lei 8.429/92* (fls. 1.552). Eis a ementa do acórdão exarado pelo colendo STF no julgamento dessa referida Reclamação:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, c da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I.2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. 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 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei 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. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

na hipótese do art. 102, I, c, da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª. Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE (Rcl 2.138/DF, Rel. p/Acórdão Min. GILMAR MENDES DJe 17-04-2008)

13. O douto acórdão ora recorrido, do egrégio TRF da Primeira Região – *digo-o com o mais elevado respeito* –, com o mais elevado respeito, ao afirmar *não há razão para assegurar aos ex-detentores de função ou mandato eletivo foro especial para processo e julgamento de atos de improbidade, em substituição ao processo judicial de natureza cível* (fls. 1.622), , com a devida vênua, *incabível simbiose entre os conceitos de competência judicial para o processo e julgamento de ação de improbidade e de sujeição de autoridade ao estatuto sancionador.*

14. É que não se está a discutir o juízo, o foro ou a instância competente para processamento e julgamento da lide; verdadeiramente, a inexistência do chamado *foro privilegiado* para as ações de improbidade se estende até mesmo aos ocupantes de cargos que possuam o referido *locus* de julgamento no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade (AIA 44/AM, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJe 19.03.2014), como é amplamente sabido, quanto a isso não cabendo nenhuma dúvida, embora este Relator manifeste ressalva do entendimento pessoal também nesse ponto.

15. Busca-se, lado outro, perquirir o regime ao qual está submetido aquele que, ao tempo da promoção da lide, era o mandatário máximo da República, no pleno exercício de suas funções presidenciais. Trata-se, bem se



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

vê, de questão de norma substantiva (apuração de responsabilidade), não adjetiva (definição da autoridade julgadora).

16. Assinale-se que o fato de o então Chefe de Governo e de Estado ter encerrado seu mandato no curso do processo – *vale dizer, posteriormente à sentença extintiva, mas antes de ter sido julgado o recurso de Apelação do MPF em agosto de 2011, quase 4 anos depois da promoção da lide sancionadora* –, não tem o condão de materializar arremedo ao equívoco cometido na origem, pois, em virtude do regime próprio de responsabilidade jurídico-política, o Órgão Acusador não poderia ter ajuizado ação de improbidade contra o Presidente da República no exercício de suas funções; não há sanatória, nem comporta emenda para a retomada do fluxo do processo, *a transmissão da faixa presidencial*. É sempre de crucial relembração que as condições da ação – e isso é clássico da jusprocessualística – são aferidas na propositura da lide, pois, *para propor ação, é necessário ter interesse e legitimidade* (art. 3o. do Código Buzaid).

17. Tenho para mim, como todo o respeito às posições jurídicas adversas, que esta ação de improbidade nasceu fadada ao insucesso, porque ajuizada ao arrepio de regra procedimental acolhida expressamente pela Corte Especial do STJ, qual seja, aquela que proclama que, ocorrendo a prática de ato ímprobo imputado ao Presidente da República, o meio sancionador adequado – segundo o modelo de reprovação acatado no sistema jurídico – é aquele pertinente ao *impeachment presidencial*, como prevê a Carta Magna, *e não a sua submissão à Lei 8.429/92*.

18. Ao meu sentir, se a ação de improbidade não reunia condição procedimental – como o reconheceu o douto Juízo de piso – em razão de previsão constitucional, aliás proclamada pela Corte Especial do STJ, a posterior alteração do status subjetivo do acionado, decorrente do término do seu mandato presidencial, não teria a virtude de sanar a inadequação primitiva, já revelada no pórtico da iniciativa sancionadora, porque a definição da procedibilidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

se define, como amplamente sabido, no (e pelo) próprio aforamento da inicial.

19. Creio que se trata, neste caso, de uma exemplar situação de improcedibilidade do pedido posto na ação do MPF, quer seja ela (a situação) analisada à luz do Código Buzaid (art. 267, VI), que o seja à luz do Código Fux (art. 485, VI), porquanto, nas duas regulações, autoriza-se a extinção do processo sem exame do seu mérito, tal como decidiu o douto Juiz de Primeiro Grau. Apenas, para recordar, revejam-se as redações desses dispositivos:

Art. 267 do CPC/73 (Código Buzaid):

Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:

(...).

VI – quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual.

Art. 485 do CPC/15 (Código Fux):

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

(...).

VI – verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual.

20. Aproveito a oportunidade deste julgamento para realçar que a Lei 8.429/92 é perpassada pela *constante preocupação* de evitar a instauração ou o posterior desenvolvimento de ações de improbidade inadequadas, provendo a mesma lei, diretamente, medidas intraprocessuais, *que cumpre ao Juiz adotar*, e que visam a inibir o curso de pretensões sancionadoras improcedíveis. Essas medidas conferem ao julgador amplos poderes de controle jurídico da iniciativa sancionadora, tanto na fase de recebimento da inicial da ação, como também nas fases subsequentes, *implantando um completo sistema de garantias que merece*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

destaque.

21. Pode-se anotar as seguintes disposições da referida lei regedora da ação de improbidade administrativa, dentre outras igualmente reveladoras desses propósitos, advertindo-se que tais objetivos *somente serão implementados se o Juiz da ação se empenhar na sua consecução.*

(a) o art. 17, § 6o. da LIA contém a previsão da exibição de elementos documentais reveladores da existência do ato ímprobo, denotando, portanto, que se trata de elementos probatórios reunidos antes da propositura da ação e, seguramente, pertinentes à revelação da materialidade do ilícito dado como configurador do alegado ato de improbidade e de sua justa causa. Na ausência desses elementos, o Juiz deverá rejeitar a ação proposta, em decisão fundamentada;

(b) o § 7o. do mesmo art. 17 da LIA institui um contraditório preliminar e sumário, ao estatuir que a inicial, estando em devida forma, sobre ela deverá ser ouvida a parte indicada na inicial, antes do seu recebimento. Isso denota que se dá ao promovido a clara oportunidade impugnativa da promoção da ação de improbidade, podendo essa impugnação ser instruída com documentos e justificações. Na análise dessa resposta, deverá o Juiz atentar para a argumentação e as provas do promovido, aceitando-as sem hesitação, quando convincentes;

(c) o § 8o. do art. 17, da Lei 8.429/92 autoriza ao Juiz a rejeitar a ação, expressando em decisão fundamentada (na verdade, em sentença) o seu convencimento sobre a inexistência do ato, a improcedência do pedido, ou a inadequação da via eleita, se a manifestação preliminar do imputado revelar qualquer circunstância processual ou meritória que lhe infunda no espírito a convicção de improcedibilidade da ação;

(d) a decisão de recusa da defesa preliminar, com o recebimento da inicial da ação de improbidade administrativa, sujeita-se a recurso de agravo (art. 17, § 10 da Lei 8.429/92), o que estabelece, em favor do agente público imputado, a chance de trancar a iniciativa judicial no seu nascedouro, ainda que o Juiz a tenha reputado procedível; no recurso de agravo, terá a parte recorrente dilargada oportunidade de demonstrar o descabimento processual ou meritório da ação; e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(e) o § 11 do art. 17 da Lei de Improbidade estatui regra de largo alcance, ao estabelecer que, em qualquer momento ou fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o Juiz o extinguirá sem exame de mérito. A expressão inadequação veicula um fenômeno processual de textura aberta, atribuindo ao Magistrado (seja o Juiz de primeiro grau ou o julgador de outros níveis) o poder-dever de preenchê-lo, segundo os elementos formais ou de mérito postos no contexto do processo.

22. Nas cinco hipóteses consideradas, porém, vê-se a *nítida intenção de não se permitir a instauração ou o trâmite de ações de improbidade incomuns*. Isso quer dizer que o Juiz deve estar *sempre atento* para impedir a instalação ou o curso de ações punitivas vácuas ou eivadas de temeridade. Esse objetivo ético impõe ao julgador adotar a *postura fortemente garantística*, não tolerando que a ação de improbidade se perca nos meandros de procedimentos judiciais desafeiçoados do respectivo sistema de garantias. Entretanto, somente o Juiz – *e mais ninguém* – poderá, assimilando a *ideologia do garantismo*, prover a eficaz proteção aos direitos subjetivos dos acionados por improbidade. E se ele, o Juiz, não o fizer, certo será que os direitos das pessoas processadas *estarão ao relento e ao deusdará*.

23. A amplitude do poder judicial de rejeitar a ação de improbidade, não impede – como é óbvio – que o Juiz o possa fazer *a requerimento da parte* e em qualquer fase processual em que se encontre o feito, constatando a *inadequação da via eleita*. Aliás, essa possibilidade extintiva é expressamente prevista no § 11 do mesmo art. 17 da Lei 8.429/92, o que nem seria necessário, *salvo para os juristas que entendem que os direitos subjetivos ou das pessoas decorrem só e somente das leis escritas e de nenhuma outra fonte*. Para esses juristas, os princípios jurídicos são apenas elementos decorativos dos discursos decisórios, desprovidos da eficácia de reger soluções judiciais de casos concretos.

24. Em arremate, registre-se que o momento histórico que sucedeu o mandato do ora recorrente bem reflete que a solução ora proposta é



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

correta, porque, a partir da representação de cidadãos, a então Presidenta da República, DILMA VANA ROUSSEFF, foi submetida à acusação de crime de responsabilidade perante o Senado Federal e por esta Casa condenada, em virtude de *contratação de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos arts. 85, VI, e 167, V da CF/1988*. Porventura entendesse presentes os suportes fático e jurídico da acusação, esse deveria ter sido o caminho trilhado pelo Órgão Acusador, jamais a promoção da vertente ação de improbidade durante o mandato presidencial.

25. Mercê dessas considerações, reputa-se violado o art. 10. da Lei 8.429/92, na forma da interpretação conferida pela Suprema Corte e por este Tribunal Superior, pois, de fato, o Presidente da República, porque submetido a regime excepcional de responsabilidade, não se assujeita às sanções da Lei 8.429/92 quanto aos atos praticados no curso do mandato, não se inserindo, nesse contexto, na noção legal de Agente Público. O aresto merece reproche, nesse ponto específico.

26. Diante do exposto, conhece-se do Recurso Especial da parte implicada e a ele se dá provimento, em ordem a restabelecer a sentença de Primeiro Grau, que trancou a lide sancionadora. É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2012/0058599-8 PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.315.217 / DF

Números Origem: 170164020074013400 200734000171117

PAUTA: 21/11/2017

JULGADO: 21/11/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Ministro Impedido

Exmo. Sr. Ministro : **BENEDITO GONÇALVES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MÁRIO JOSÉ GISI**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
REPR. POR : UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : GUIDO MANTEGA
INTERES. : PAULO BERNARDO SILVA

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

CERTIDÃO

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

A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, em ordem a restabelecer a eficácia da sentença de Primeiro Grau, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa (por fundamento diverso) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Impedido o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.