



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO SÉRGIO KUKINA, RELATOR DO AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL Nº 1.458.429 – RJ (2014/0101678-2).

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.458.429 – RJ (2014/0101678-2)

(Processo de origem nº 0053800-55.2011.8.19.0000)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais, inconformado com a r. decisão de Vossa Excelência que reconsiderou a decisão de fls. 512/516 para não conhecer do Recurso Especial, vem interpor

AGRAVO INTERNO

consoante as razões em anexo, requerendo sua reconsideração ou, quando não, seja o feito levado à Mesa para julgamento pelo Douto Colegiado, pelos fundamentos de direito adiante articulados.

Rio de Janeiro, 10 de maio de 2018.

ANA CAROLINA MOREIRA BARRETO
Assistente da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

INÊS DA MATTA ANDREIUOLO
Assessora-Chefe da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

SÉRGIO ROBERTO ULHÔA PIMENTEL
Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO: ANDRÉ GUSTAVO PEREIRA CORRÊA DA SILVA

RAZÕES DE AGRAVANTE

EMINENTE RELATOR,
COLETA TURMA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

I - PRELIMINARMENTE

Da tempestividade do Agravo Interno

O Ministério Público foi intimado eletronicamente da decisão agravada em 27.04.2018, conforme certificado em e-STJ fl. 602, sendo inequívoca, portanto, a tempestividade da presente irresignação, interposta dentro do prazo recursal de 30 dias úteis, na forma dos arts. 1.070 c/c 180 do CPC/15.

II – BREVE RELATÓRIO

Na origem, trata-se de ação por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo *Parquet* fluminense em 29.10.2010 em face do Deputado Estadual André Correa e de agentes municipais de Teresópolis, em razão da utilização indevida de recursos públicos e do trabalho de servidores do Município em sua campanha eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A inicial foi recebida pelo juiz de 1º grau, mas, ao julgar agravo de instrumento interposto pelo réu, a 20ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado cassou a decisão por entender haver foro por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa e determinou, no acórdão de fls. 160/183 (e-STJ 173/191), a remessa dos autos ao Órgão Especial do TJRJ, que seria, na visão da Câmara Cível, o competente para processamento e julgamento da ação de improbidade administrativa ajuizada em face do Deputado Estadual.

Contra o Acórdão, o réu então Agravante opôs embargos de declaração com efeitos infringentes, sustentando fosse reconhecida a nulidade do feito, ante a falta de atribuição do Promotor de Justiça para ajuizamento da ação. Os embargos foram acolhidos pela 20ª Câmara Cível, conforme Acórdão em e-STJ fls. 238/262, que extinguiu o processo sem julgamento do mérito, por entender que, por haver foro por prerrogativa de função para a ação por ato de improbidade administrativa ajuizada contra Deputado Estadual, o membro do Ministério Público que atua em primeiro grau não teria legitimidade para a causa.

O Ministério Público interpôs Recursos Extraordinário e Especial contra acórdão, este último sustentando, preliminarmente, que nas hipóteses em que há reconhecimento de incompetência absoluta, somente os atos decisórios devem ser anulados, não sendo o caso de extinção da ação. Foi exposto, ainda, que inexistente foro por prerrogativa nas ações por ato de improbidade administrativa, além de que a extinção da ação por falta de legitimidade ativa viola diretamente os arts. 5º e 25, IV da Lei 8.625/93, tendo em vista que o Ministério Público é parte inequivocamente legítima para a causa (e-STJ fls. 296/310).

O Recurso Especial não foi admitido pela 3ª Vice, com fundamento na Súmula 7/STJ.

O Ministério Público interpôs Agravo em Recurso Especial (e-STJ fls. 380), ao qual o Exmo. Rel. Min. Kukina deu provimento, determinando reatuação do feito como Recurso Especial, para analisar melhor a matéria (e-STJ fls. 471).



Em decisão proferida em e-STJ fls. 512/516, o Exmo. Relator Min. Sérgio Kukina deu provimento ao Recurso Especial, adotando entendimento pacificado pelo STJ no sentido da inexistência de foro por prerrogativa de função nas ações por ato de improbidade administrativa.

O ora Agravado interpôs Agravo Regimental contra a decisão monocrática, requerendo o não conhecimento do recurso especial e a manutenção da decisão que extinguiu o feito sem julgamento de mérito.

Ao apreciar o agravo regimental, o Exmo. Relator Min. Sérgio Kukina reconsiderou sua decisão anterior, e decidiu não conhecer do recurso especial interposto pelo Ministério Público, com fundamento na Súmula 284/STF.

III - DA DECISÃO MONOCRÁTICA

A decisão agravada partiu do princípio de que o Tribunal de origem adotara dois fundamentos jurídicos “*diversos e autônomos, porém que guardam entre si relação de causa e efeito*” para decidir a controvérsia: (a) *que, cuidando-se a espécie de ação civil pública ajuizada contra detentor de cargo de Deputado Estadual, o foro competente para processá-la e julgá-la seria o Órgão Especial daquela Corte de Justiça;* (b) *adotada tal premissa, o Promotor de Justiça signatário da petição inicial careceria de legitimidade ativa ad causam, haja vista que, em virtude da matéria controvertida nos presentes autos, compete exclusivamente ao Procurador-Geral de Justiça atuar perante o Tribunal de origem, nos termos do disposto no art. 39, III, a, da Lei Complementar Estadual 106/2003.*

Seguindo nesta linha, a decisão monocrática entendeu que o recurso especial do Ministério Público não poderia ser conhecido, ao argumento de que as razões recursais teriam apontado violação aos arts. 2º, 5º, I da Lei 7.347/85 e 25, IV, b da Lei 8.625/93 para impugnar o primeiro fundamento, embora o Tribunal de origem tivesse se baseado em lei local, sendo que a competência para examinar a hipótese



em que lei local é contestada em face de lei federal pertenceria ao STF, nos termos do art. 102, III, d da CRFB (*“o Tribunal de origem firmou seu entendimento baseado em disposição contida no art. 161, IV, c da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Assim, estamos diante da hipótese em que determinada lei local é contestada em face de lei federal, a competência para o exame de tal matéria é do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, III, d, da Constituição da República.”*).

A decisão ainda consignou que o art. 25, IV, b da Lei 8.625/93 não teria comando normativo capaz de infirmar a validade dos fundamentos do acórdão recorrido, já que não dispõe sobre a competência para julgamento de ação civil proposta em face de agente político detentor de foro.

A decisão agravada também aplicou a Súmula 284/STF relativamente à tese recursal de afronta ao art. 113, §2º do CPC/73, ao fundamento de que a extinção do feito sem resolução do mérito não teria decorrido do acolhimento da tese de incompetência do Juízo de 1º grau, mas sim do fato de que o autor da subjacente ação civil pública careceria de legitimidade ativa *ad causam* (*“Ocorre que a extinção do feito, sem a resolução do mérito, não decorreu do acolhimento da tese de incompetência do Juízo de 1º Grau, mas do fato de que, sob a ótica do Tribunal de origem, o autor da subjacente ação civil pública carece de legitimidade ativa ad causam. Nesse diapasão, conclui-se que também o art. 113, § 2º, do CPC/1973 não contém comando normativo capaz de sustentar a tese deduzida e infirmar a validade dos fundamentos do acórdão recorrido. Assim, nesse ponto, incide na espécie a Súmula 284/STF.”*)

IV - RAZÕES PARA REFORMA DA DECISÃO MONOCRÁTICA. NÃO APLICAÇÃO DO ÓBICE DA SÚMULA 284/STF.

A decisão monocrática merece reforma.

O exame do Acórdão recorrido evidencia que o reconhecimento de incompetência e de falta de legitimidade ativa do Promotor de Justiça **derivou de uma equivocada premissa adotada pelo Tribunal de origem: a de que haveria foro por prerrogativa de função nas ações por ato de improbidade administrativa.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Acórdão adotou tal premissa com base em jurisprudência que à época se delineava nesse E. STJ, no sentido de que o foro por prerrogativa de função assegurado no âmbito do processo penal também seria assegurado às pessoas que, detentoras desta prerrogativa no crime, fossem processadas por ato de improbidade. O Acórdão fez referência, neste sentido, ao AgRg na Medida Cautelar 18.692/RN, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia, j. 15/03/2012; EDcl no AgRg no Agr. Instr. 1.404.254/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 06.03.2012; Recl. 2.790/SC, Corte Especial, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 02.12.2009.

Nessa linha, o Acórdão entendeu que o foro por prerrogativa de função assegurado ao agente político no processo penal também ser-lhe-ia assegurado na ação de improbidade administrativa e, referindo-se a dispositivo da Constituição Estadual do Rio de Janeiro que dispõe sobre a competência para processos criminais em face de Deputados (art. 161, IV, c da CERJ¹), concluiu que a competência para processar e julgar a ação de improbidade proposta contra o Deputado Estadual caberia ao Órgão Especial do TJRJ.

O Recurso Especial interposto pelo *Parquet* fluminense corretamente impugna esta premissa, e sustenta que não há foro por prerrogativa de função nas ações por ato de improbidade administrativa, apontando violação à regra do art. 2º da Lei 7.347/85, que define a regra geral de competência para processamento e julgamento das ações civis públicas como sendo no foro do local do dano e, portanto, em 1ª instância.

As razões do Recurso Especial interposto pelo *Parquet* fluminense corretamente apontam contrariedade ao art. 2º da Lei 7.347/85, pois, de fato, ao decidir que haveria prerrogativa de foro, o Acórdão negou sua aplicação à ação de improbidade administrativa. E a tese ministerial é a de que às ações por ato de

¹ Art. 161 - Compete ao Tribunal de Justiça:
IV – processar e julgar originariamente:
c) nos crimes comuns, o Vice-Governador e os Deputados;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

improbidade administrativa aplicam-se as normas gerais de competência, previstas na Lei da Ação Civil Pública.

O *Parquet* fluminense igualmente sustentou a violação ao art. 5º da Lei 7.347/85 bem como ao art. 25, IV, b da Lei 8.625/93, pois o Acórdão recorrido decidiu extinguir a ação de improbidade administrativa, não obstante tenha sido ajuizada pelo Ministério Público, cuja legitimidade ativa é expressamente prevista na citada legislação, e subscrita pelo Promotor de Justiça, órgão ministerial com atribuição para a propositura da ação.

Na decisão ora agravada, o Exmo. Min. Relator afirmou, como fundamento da aplicação do óbice da Súmula 284/STF, que “os arts. 2º e 5º, I, da Lei 7.347/1985 limitam-se genericamente a fixar o foro do local do dano para fixação da competência jurisdicional e a estabelecer, em tais hipóteses, a legitimidade do Ministério Público para propor a respectiva ação civil pública; de outro lado, o Tribunal de origem firmou seu entendimento baseado em disposição contida no art. 161, IV, c, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Assim, estamos diante da hipótese em que determinada lei local é contestada em face de lei federal, a competência para o exame de tal matéria é do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, III, d, da Constituição da República. (...) Por sua vez, observa-se que o art. 25, IV, b, da Lei 8.625/1993 não contém comando normativo capaz de sustentar a tese deduzida e infirmar a validade dos fundamentos do acórdão recorrido, na medida em que nada dispõe acerca do órgão competente para processar e julgar ações civis propostas em face de agente político detentor do cargo de Deputado Estadual. Assim, nesse ponto, incide na espécie a Súmula 284/STF. Logo, o recurso especial efetivamente não poderia ter sido conhecido, quanto à tais teses jurídicas, motivo pelo qual deve ser reconsiderada a decisão agravada.”

A decisão equivocou-se.

Como já dito, **a violação aos artigos 2º e 5º I da Lei 7347/85 e 25 da Lei 8625/93 foi corretamente indicada no recurso especial**, tendo em vista que referidos dispositivos veiculam as normas gerais de competência e legitimidade, cuja aplicação é pretendida pelo Ministério Público no âmbito da presente ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ora, uma vez acolhida a tese recursal de inexistência de foro por prerrogativa de função em ação de improbidade, derruba-se a premissa básica do Acórdão e caem os fundamentos relativos à incompetência do juiz de 1º grau e da falta de “legitimidade” do Promotor de Justiça. Tais questões restam prejudicadas, sendo absolutamente desinfluyente a circunstância de o Acórdão ter, relativamente às mesmas, mencionado a incidência de normas locais.

É certo ainda que, ao contrário do que constou da decisão, o Tribunal de origem não firmou seu entendimento *com base* no art. 161, IV, c da Constituição do Estado do Rio de Janeiro², mas sim **com base na premissa de que se estende às ações por ato de improbidade administrativa o foro por prerrogativa assegurado ao agente político que a ele faça jus no processo criminal**. Esta foi a base do entendimento do Acórdão, sendo certo que a menção ao dispositivo da Constituição Estadual foi feita apenas no contexto de evidenciar que o agente político réu tinha foro por prerrogativa em âmbito criminal.

Não pretendeu o *Parquet* fluminense contestar norma estadual em face de norma federal. O que se pretende é afastar a aplicação da regra de competência criminal que estabelece foro por prerrogativa de função (art. 161, IV, c da Constituição do Estado do Rio de Janeiro) à ação de improbidade administrativa.

Repita-se: a tese defendida pelo Ministério Público é a de que se aplica às ações de improbidade administrativa a norma geral de competência, prevista no art. 2º da lei da ação civil pública. Como a tese recursal sustenta a aplicação da norma geral, erra a decisão agravada ao aplicar ao recurso o óbice da Súmula 284/STF, ao argumento de que não teria havido a indicação de norma que dispusesse “*acerca do*

² Art. 161 - Compete ao Tribunal de Justiça:
IV – processar e julgar originariamente:
c) nos crimes comuns, o Vice-Governador e os Deputados



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

órgão competente para processar e julgar ações civis propostas em face de agente político detentor do cargo de Deputado Estadual”.

Veja-se que a jurisprudência mencionada no Acórdão recorrido encontra-se ultrapassada, sendo certo que esse E. STJ há muito já pacificou o entendimento de que inexistente foro por prerrogativa de função em ações por ato de improbidade administrativa, e que a competência para processamento e julgamento da ação deve seguir a regra do art. 2º da Lei 7.347/85:

“AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. ÓBICE DA SÚMULA 7 DO STJ. NÃO OCORRÊNCIA. DESNECESSÁRIO O REVOLVIMENTO DO ACERVO PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. NÃO VERIFICADA. RECURSO, NA PARTE CONHECIDA, BEM FUNDAMENTADO. VIOLAÇÃO DO ART. 2º DA LACP. OCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. Trata-se de agravo regimental contra decisão monocrática que conheceu em parte do recurso especial e, nessa parte, deu-lhe provimento para fixar a justiça comum de Mirassol - SP como competente para julgamento de ação de **improbidade** administrativa contra promotor de justiça.

2. O fato de o órgão a que se vincula o promotor de justiça ter sua imagem abalada pela prática de atos ímprobos não atrai a competência de julgamento para a capital do estado, mesmo que o próprio estado da federação, em última análise, também seja prejudicado pelos fatos danosos.

3. Não há foro por prerrogativa de função em ação de improbidade administrativa. O processamento da ação deve ocorrer no local do dano, conforme aplicação, por analogia, do art. 2º da Lei da Ação Civil Pública. Por isso, não tem razão o recorrente quando afirma que, por força do art. 94 do CPC, deve ser julgado no foro de seu atual domicílio, qual seja, Barretos-SP.

4. Agravo regimental improvido.”

(AgRg no REsp 1526471 / SP, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª Turma, Data do julgamento 15.03.2016, DJe 22.03.2016)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Correta, por isso, a interposição de recurso especial, apontando a contrariedade aos arts. 2º e 5º da Lei 7.347/85 e art. 25 da Lei 8.625/93, tendo em vista que o Acórdão construiu seu entendimento a respeito da competência jurisdicional e legitimidade para causa partindo do pressuposto de que as ações de improbidade administrativa não seguiriam a regra geral de competência aplicável às ações civis públicas.

Busca-se, no presente agravo interno, o restabelecimento da primeira decisão prolatada pelo Exmo. Min. Relator em fls. 512/516, que corretamente deu provimento ao Recurso Especial, forte no entendimento já consolidado de que “*o foro por prerrogativa de função não se estende ao processamento de ações de improbidade administrativa*”.

Naquela decisão, o Exmo. Min. Relator concluiu, com percuciência, que **“reconhecida a competência do Juízo de primeiro grau para processar e julgar a subjacente ação civil pública por ato de improbidade administrativa, forçoso é assentar a legitimidade da atribuição do Promotor de Justiça. Em suma, ao contrário do que decidiu a Corte de origem, não há falar extinção do processo sem resolução de mérito.”**

É exatamente este entendimento que deve prevalecer, tendo em vista que deu à causa solução justa e harmônica com a jurisprudência consolidada desse E. Superior Tribunal de Justiça, que há muito reconhece a inexistência de foro por prerrogativa em ações de improbidade administrativa. Neste sentido, recente Acórdão proferido por essa 1ª Turma:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO 535 DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA. APLICABILIDADE DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. PRERROGATIVA DE FORO. NÃO CABIMENTO.

1. O Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

2. Não há falar em processamento originário da ação pelo Tribunal de Justiça, tendo em vista o afastamento da prerrogativa de foro nas ações de improbidade pela sedimentada jurisprudência do STJ.

3. A Lei 8.429/1992 é aplicável aos agentes políticos, consoante pacífica jurisprudência desta Corte de Justiça.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no AREsp 612380 / MG, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, Julgado em 03.04.2018, DJe 17.04.2018) (g.n.)

No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE PRERROGATIVA DE FORO EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA POR ESTA CORTE NA ADI 2.797/DF NÃO CONFIGURADA. **Sedimentou-se, nesta Corte Suprema, o entendimento de que competente o primeiro grau de jurisdição para julgamento das ações de improbidade administrativa contra agentes políticos, ocupantes de cargos públicos ou detentores de mandato eletivo, independentemente de estarem, ou não, em atividade. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.** (STF, Rcl 14.954 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, 1ª Turma, DJe 15/04/2016) (g.n.)*

Também sobre o tema, os seguintes precedentes: STF - RE 540.712 AgR-AgR/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 13.12.2012; AI 556.727 AgR/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 26.4.2012; AI 678.927 AgR/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 1º.2.2011; AI 506.323 AgR/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 1º.7.2009; em decisões monocráticas: Rcl 15.831/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 20.6.2013; Rcl 2.509/BA, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 6.3.2013; Pet 4.948/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 22.2.2013; Pet 4.932/RN, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 17.2.2012; STJ - AgRg na Rcl 12.514/MT, Corte Especial, Rel. Min. Ari Pargendler, DJe de 21.3.2014; AgRg no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AREsp 476.873/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe de 3.9.2015; AgRg no AgRg no REsp 1389490/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 5/8/2015; AgRg na MC 20.742/MG, Corte Especial, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 27.5.2015.

O entendimento do STF foi inclusive ratificado em sessão do seu Plenário realizada em 10.05.2018, conforme noticiado em seu portal eletrônico (<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=378073>): “Na sessão desta quinta-feira (10), o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por maioria de votos, que a Corte não tem competência para processar e julgar ação de improbidade administrativa contra agente político. **O foro por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns, segundo os ministros, não é extensível às ações de improbidade administrativa, que têm natureza civil.** O Plenário negou provimento a agravo regimental interposto contra decisão do relator originário, ministro Ayres Britto (aposentado) na Petição (PET) 3240, na qual determinou a baixa para a primeira instância de ação por improbidade administrativa contra o então deputado federal Eliseu Padilha, por atos praticados no exercício do cargo de ministro de Estado.”

Colaciona-se ainda, trecho do excelente parecer lançado nos presentes autos pelo Ministério Público Federal (e-STJ fl. 500): “Considerando, portanto, que a competência de foro por prerrogativa de função (foro “privilegiado”) em relação às ações penais por crime comuns não se estende a feitos civis de improbidade administrativa, não há que se falar, ao contrário do que entendeu o aresto profligado, em competência de Órgão Especial do TJ/RJ para julgamento, nem em atribuição de Procurador-Geral de Justiça para oficiar, in casu, havendo de se restaurar a correta decisão de primeiro grau que recebera a petição inicial inclusive em relação ao ora recorrido, instaurando a ação civil pública também contra si, e reconhecendo-se por óbvio a atribuição e legitimidade do membro ministerial oficiante em primeiro grau a prosseguir na defesa da causa e moralidade públicas.”



Assim, não há que se cogitar da aplicação do óbice da Súmula 284/STF, relativamente à tese recursal de violação aos artigos 2º e 5º, I da Lei 7.347/85 e art. 25, IV, b da Lei 8.625/93.

A decisão agravada também erra gravemente, *data venia*, ao aplicar a Súmula 284/STF relativamente à tese recursal de afronta ao art. 113, §2º do CPC.

Neste particular, o Exmo. Relator afirmou que a extinção do feito sem resolução do mérito não teria decorrido do acolhimento da tese de incompetência do Juízo de 1º grau, mas sim do fato de que o autor da subjacente ação civil pública careceria de legitimidade ativa *ad causam* (“Ocorre que a extinção do feito, sem a resolução do mérito, não decorreu do acolhimento da tese de incompetência do Juízo de 1º Grau, mas do fato de que, sob a ótica do Tribunal de origem, o autor da subjacente ação civil pública carece de legitimidade ativa *ad causam*. Nesse diapasão, conclui-se que também o art. 113, § 2º, do CPC/1973 não contém comando normativo capaz de sustentar a tese deduzida e infirmar a validade dos fundamentos do acórdão recorrido. Assim, nesse ponto, incide na espécie a Súmula 284/STF.”)

A afirmativa do Exmo. Relator no sentido de que “a extinção do feito, sem a resolução do mérito, não decorreu do acolhimento da tese de incompetência do Juízo de 1º Grau, mas do fato de que, sob a ótica do Tribunal de origem, o autor da subjacente ação civil pública carece de legitimidade ativa *ad causam*” está equivocada! O Acórdão vincula exatamente a questão da legitimidade à da incompetência do juízo.

Confira-se, a propósito, o seguinte trecho do Acórdão em e-STJ fls. 255/256:

“O recurso merece provimento. Com efeito, o reconhecimento da competência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro para processamento e julgamento da ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada em face de Deputado Estadual leva a constatação de que o representante do Ministério Público de primeiro grau não tem atribuição para ajuizar referida demanda, cuja legitimidade é conferida ao Procurador-Geral de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Justiça, consoante dispõe o artigo 39, da Lei Complementar nº 106/2003, in verbis:

(...)

Portanto, revela-se evidente que a presente demanda foi proposta não só pela pessoa errada, assim como no local equivocado.

Diante de todo exposto, a extinção do processo é a medida que se impõe, vejamos. Com efeito, falta capacidade ao Promotor de Justiça para estar em juízo na presente hipótese, isto em, ilegitimidade ad processum, conforme visto acima. Assim, sendo tal vício insanável, ante a ausência de pressuposto processual de validade, matéria de ordem pública, insuscetível de preclusão, deve ser reconhecida a nulidade dos autos.

(...)

Nestes termos, tratando-se de vício insanável, impositiva a extinção do processo sem resolução do mérito, por falta de legitimidade ativa ad causam do Ministério Público de primeiro grau.”

Pois bem, convém assinalar, primeiramente, que a tese recursal de violação ao art. 113, §2º do CPC/1973 é, na realidade, subsidiária à tese principal, de que não há foro por prerrogativa de função em ação de improbidade administrativa ajuizada contra Deputado Estadual. É que, uma vez acolhida a tese principal, o acórdão é totalmente reformado e mantém-se a decisão de 1º grau, que recebera a petição inicial. Contudo, caso não fosse acolhida a tese principal e se mantivesse o reconhecimento de foro por prerrogativa de função, necessário seria reconhecer a necessidade de reforma do Acórdão que extinguiu o feito, pois prolatado por órgão julgante que, a teor da própria decisão prolatada, seria incompetente para processar e julgar a causa.

O que o Ministério Público argumentou em seu recurso ao sustentar a tese de violação ao art. 113, §2º do CPC/73 foi que, ao decidir estender à ação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

improbidade administrativa a prerrogativa de foro assegurada no processo penal, e em consequência, afirmar que a competência pertenceria ao Órgão Especial do TJRJ, a 20ª Câmara Cível jamais poderia ter extinto a ação por falta de legitimidade.

É que, se a Câmara Cível entendeu que a competência para processar e julgar a causa pertencia ao Órgão Especial, caberia àquele órgão judiciário tido por competente examinar a presença das condições da ação e dos pressupostos de validade do processo no caso concreto.

A ausência de competência do órgão judicante obriga ao declínio em favor do órgão competente, a quem caberá processar o feito, e declarar, se for o caso, a nulidade dos atos decisórios até então praticados pelo juiz incompetente.

O Acórdão recorrido é teratológico, pois, ao mesmo tempo em que considera que a competência para processar e julgar a causa pertence a órgão judicante diverso – no caso, ao Órgão Especial do TJRJ – resolve examinar as condições da ação e extinguir o feito, em evidente contradição com seus próprios termos!

Como a 20ª Câmara Cível entendeu que o órgão judicante competente para processar e julgar o feito seria o Órgão Especial do TJRJ, deveria ter promovido o seu declínio para aquele órgão, a quem competiria examinar os atos decisórios que deveriam ser declarados nulos, aplicando a regra do art. 113, §2º do CPC/73 e decidir quanto à existência dos pressupostos processuais e condições da ação.

As razões recursais abordam especificamente esta questão, aduzindo que:

*“O § 2º do artigo 113 do Código de Processo Civil é expresso ao estabelecer que apenas os **ATOS DECISÓRIOS** são nulos quando do reconhecimento da incompetência absoluta.*

Caso algum outro ato processual deva ser declarado nulo, é evidente que tal declaração somente pode ocorrer pelo juízo competente para



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

processar e julgar a demanda, o qual, segundo a C. 20ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, é o Seção Órgão Especial do mesmo Tribunal.

A C. 20ª Câmara Cível somente poderia anular todos os atos processuais se fosse hierarquicamente superior ao Órgão Especial, como ocorreria com a declaração de nulidade por incompetência absoluta pelo E. Superior Tribunal de Justiça. No entanto, na hipótese em apreço, ambos órgãos jurisdicionais estão no mesmo grau, apenas possuindo competências distintas; logo, além de violar frontalmente o estabelecido no § 2º do artigo 113 do Código Processo Civil, o v. acórdão recorrido usurpou, em tese, a competência do Órgão Especial para decidir que atos processuais reconheceria como nulos.”

Todavia, ao examinar a referida tese recursal, o Exmo. Min. Relator consignou que *“a extinção do feito, sem a resolução do mérito, não decorreu do acolhimento da tese de incompetência do Juízo de 1º Grau, mas do fato de que, sob a ótica do Tribunal de origem, o autor da subjacente ação civil pública carece de legitimidade ativa ad causam”* e, com base nisso, concluiu que *“o art. 113, §2º, do CPC/1973 não contém comando normativo capaz de sustentar a tese deduzida e infirmar a validade dos fundamentos do acórdão recorrido. Assim, nesse ponto, incide na espécie a Súmula 284/STF.”*

Há evidente equívoco da decisão agravada nesta parte, na medida em que desassociou o acolhimento da tese da falta de legitimidade ativa, da tese da incompetência do Juízo, que lhe é pressuposta.

Com efeito, a decisão do Tribunal de origem de falta de legitimidade do Promotor de Justiça veio na esteira da sua (equivocada) conclusão de que o juiz de 1º grau seria incompetente para a causa – conclusão esta que, por sua vez, decorreu da equivocada premissa de que haveria foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.



Ora, se o Tribunal *a quo* não tivesse decidido sobre a incompetência do juiz de 1º grau, não haveria qualquer questionamento acerca da legitimidade. As duas questões estão vinculadas entre si, numa relação de causa e efeito, conforme explicitamente constou do Acórdão recorrido (“o reconhecimento da competência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro para processamento e julgamento da ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada em face de Deputado Estadual leva a constatação de que o representante do Ministério Público de primeiro grau não tem atribuição para ajuizar referida demanda” – fl. 255). Aliás, a própria decisão agravada, já havia reconhecido, anteriormente, que os fundamentos da incompetência do Juízo e da falta de legitimidade teriam entre si uma relação de causa e efeito.

Assim, o Recurso Especial corretamente impugnou o Acórdão, demonstrando que o mesmo violou a norma processual descrita no art. 113, §2º do CPC, merecendo reforma a decisão agravada, pois a Súmula 284/STF não deve ser aplicada à hipótese dos autos.

V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese dos autos versa sobre ação por ato de improbidade administrativa proposta pelo *Parquet* fluminense contra Deputado Estadual em 29.10.2010, ou seja, **há quase 8 anos.**

A inicial foi recebida pelo juiz de 1º grau, mas, ao julgar agravo de instrumento interposto pelo réu, a 20ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado cassou a decisão, por considerar que haveria foro por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa e, entendendo que a competência para processar e julgar o feito pertenceria ao Órgão Especial do TJRJ, terminou por extinguir a ação, ao argumento de que o Promotor de Justiça atuante em 1º grau não teria legitimidade para sua propositura.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Os Acórdãos recorridos são absurdos, pois adotaram entendimento há muito superado pela jurisprudência desse E. STJ e do STF, que se consolidou pela inexistência de foro por prerrogativa em ações de improbidade administrativa.

Além disso, o Órgão fracionário de origem proferiu decisão absolutamente teratológica, pois embora tenha dito que a competência para o feito pertenceria ao Órgão Especial do TJRJ, resolveu extinguir o feito por suposta falta de legitimidade do Promotor de Justiça, praticando ato processual incompatível com o fundamento de sua decisão que apontara outro órgão julgante como o competente para a causa.

O Recurso Especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro fora corretamente provido pelo Exmo. Min. Relator, mas, em nova decisão proferida em agravo regimental interposto pela parte contrária, resolveu reconsiderar o *decisum* anterior e não conhecer do apelo extremo com fundamento na Súmula 284/STF, consolidando, com isso, Acórdão do TJRJ que impossibilita processamento de ação de improbidade administrativa contra um Deputado Estadual com base na em entendimento absurdo e já superado de que haveria foro privilegiado e, o que é pior, acarreta afastamento da prestação jurisdicional no caso concreto.

O resultado da decisão agravada é o trancamento de uma ação por ato de improbidade administrativa proposta há quase 8 anos, subtraindo-se da coletividade o direito de ver submetido ao Poder Judiciário o conhecimento de ato ímprobo cometido por agente público titular de mandato eletivo, e a sujeição do mesmo às sanções previstas em lei.

Impedir o processamento da presente ação vai contra a nova era em que nosso tão sofrido país tenta ingressar. De um lado, a população grita pelo combate à corrupção e à impunidade, do outro, o Ministério Público e o Poder Judiciário, instituições que contam com a maior credibilidade da sociedade, envidam os maiores esforços para a construção de um Estado mais justo, honesto e verdadeiramente republicano, revendo-se, inclusive na seara criminal, a existência do foro privilegiado.



A decisão agravada obsta o processamento do recurso especial com fundamento em questões processuais que poderiam e deveriam ser superadas, pois o recurso tem condições de admissibilidade, como demonstrado no presente Agravo Interno. A sua manutenção resultará em verdadeira afronta ao princípio republicano e ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV da CRFB).

Vale ressaltar que o Novo Código de Processo Civil veio a privilegiar o exame do mérito dos recursos, não mais se concebendo que a questão posta em juízo seja relegada pela rigidez excessiva em relação aos requisitos de admissibilidade recursal. O novo pensamento do processo civil privilegia o exame do mérito dos recursos e a prestação de uma atividade jurisdicional satisfativa, conforme positivado no art. 4º do CPC/2015, que estabelece o direito de as partes obterem *em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa*.

A propósito da primazia do mérito e da atividade satisfativa em âmbito recursal, vale colacionar a lição de Vinicius Silva Lemos, na obra “Novo CPC Doutrina Seleccionada, v. 6: processos nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais”³:

“Dessa forma, o princípio da primazia do julgamento de mérito almeja, na esfera recursal, possibilitar mais julgamentos integrais dos pedidos recursais, priorizando a resolução do mérito que se busca via recurso, relativizando o formalismo para propiciar o julgamento real do que se impugna na forma recursal.

Aplacar o excesso de julgamentos recursais que não conseguem ultrapassar a admissibilidade, impossibilitando a análise do mérito. Esta é a forma, neste momento processual recursal, que o princípio

³ Novo CPC Doutrina Seleccionada, v. 6: processos nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais / coordenador geral, Fredie Didier Jr.; organizadores, Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto, Alexandre Freire. – Salvador : Juspodivm, 2016. P. 750/751.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

da primazia do julgamento do mérito se manifesta, com a prioridade em conceder a resposta do direito material ali almejado.

(...)

*A existência do princípio da primazia ao julgamento de mérito vem combater no código de 2015 à jurisprudência defensiva, almejando mudar a realidade do excesso de barreiras impostas pela norma e pelos tribunais para não se julgar o mérito recursal, **este combate almejado pelo princípio da primazia de mérito é a demonstração da mudança dogmática que o processo civil passa, uma forma de salvar o procedimento em busca da resolução de mérito.***

A decisão agravada, porém, está nitidamente na contramão deste fluxo de mudança, contrariando, inclusive, o disposto no art. 4º do CPC/2015, pois, aplicou excessivo rigor à admissibilidade recursal, em detrimento do *princípio da primazia de mérito* e da atividade satisfativa. Em outras palavras, fez preponderar extremo formalismo, retratando-se de decisão que apreciara o mérito do recurso ministerial e que adotara entendimento unânime da jurisprudência, no sentido da inexistência do foro por prerrogativa de função em improbidade administrativa. A decisão agravada acaba por importar em recusa a fornecer resposta estatal a uma situação de grave violação a direito material.

Veja-se que, mesmo sob a égide do Código Buzaid, a I. Min. NANCY ANDRIGHI já havia ressaltado, com precisão, no julgamento do REsp 944.040 que “o processo civil deve, na maior medida possível, exercer de forma efetiva sua função de instrumento criado para viabilizar que se chegue, com justiça e paridade de armas, a uma decisão de mérito” (D.J. 07.06.2010).

Roga-se, portanto, pela reanálise da decisão.

Data venia, o Recurso Especial impugnou devidamente os fundamentos dos Acórdãos recorridos, razão pela qual se impõe o seu conhecimento e, no mérito,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

seu provimento, pois a matéria de fundo (inexistência de foro por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa) é pacífica.

Requer o *Parquet* fluminense, destarte, a reforma da decisão monocrática recorrida e restabelecimento do entendimento expressado pelo Exmo. Min. Relator quando de sua primeira decisão (e-STJ fls. 512/516), viabilizando-se, com isso, que a ação de improbidade administrativa seja finalmente processada perante o Juízo de 1º grau.

VI - PEDIDO

Pelo exposto, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a reconsideração da r. decisão ora agravada, para conhecimento e provimento do recurso especial.

Caso mantida a decisão, requer seja o presente agravo interno submetido a julgamento pelo C. Órgão Colegiado, na forma do art. 1.021, §2º do CPC/2015, pugnando-se pelo acolhimento da pretensão ora formulada.

Rio de Janeiro, 10 de maio de 2018.

ANA CAROLINA MOREIRA BARRETO
Assistente da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

INÊS DA MATTA ANDREIUOLO
Assessora-Chefe da Assessoria de Recursos Constitucionais Cíveis

SÉRGIO ROBERTO ULHÔA PIMENTEL
Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais