

13/09/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 976.566 PARÁ

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES  
RECTE.(S) : DOMICIANO BEZERRA SOARES  
ADV.(A/S) : INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO JÚNIOR E  
OUTRO(A/S)  
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP  
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA  
ADV.(A/S) : LUCIANA MOURA ALVARENGA SIMIONI  
ADV.(A/S) : ROBERTO BAPTISTA  
ADV.(A/S) : JULIANA MOURA ALVARENGA DILÁSCIO  
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS -  
CNM  
ADV.(A/S) : PAULO ANTÔNIO CALIENDO VELLOSO DA  
SILVEIRA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AUTONOMIA DE INSTÂNCIAS. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E POLÍTICA ADMINISTRATIVA (DL 201/1967) SIMULTÂNEA À POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DEVIDAMENTE TIPIFICADO NA LEI 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE *BIS IN IDEM*.

1. *"Fazem muito mal à República os políticos corruptos, pois não apenas se impregnam de vícios eles mesmos, mas os infundem na sociedade, e não apenas a prejudicam por se corromperem, mas também porque a corrompem, e são mais nocivos pelo exemplo do que pelo crime"* (MARCO TÚLIO CÍCERO. Manual do candidato às eleições. As leis, III, XIV, 32).

2. A norma constitucional prevista no § 4º do art. 37 exigiu tratamentos sancionatórios diferenciados entre os *atos ilícitos em geral* (civis, penais e político-administrativos) e os *atos de improbidade administrativa*, com determinação expressa ao Congresso Nacional para edição de lei específica (Lei 8.429/1992), que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada

**RE 976566 / PA**

para a corrupção, e a de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e de evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência.

3. A Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores.

4. Consagração da autonomia de instâncias. Independentemente de as condutas dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1º) ou infração político-administrativa (artigo 4º), previstas no DL 201/67, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa.

5. NEGADO PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário. TESE DE REPERCUSÃO GERAL: *“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”.*

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, apreciando o tema 576 da repercussão geral, acordam em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Em seguida, acordam em fixar a seguinte tese: "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 976566 / PA**

Brasília, 13 de setembro de 2019.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

13/09/2019

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 976.566 PARÁ**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**RECTE.(S)** : DOMICIANO BEZERRA SOARES  
**ADV.(A/S)** : INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO JÚNIOR E  
OUTRO(A/S)  
**RECDO.(A/S)** : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP  
**ADV.(A/S)** : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA  
**ADV.(A/S)** : LUCIANA MOURA ALVARENGA SIMIONI  
**ADV.(A/S)** : ROBERTO BAPTISTA  
**ADV.(A/S)** : JULIANA MOURA ALVARENGA DILÁSCIO  
**AM. CURIAE.** : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS -  
CNM  
**ADV.(A/S)** : PAULO ANTÔNIO CALIENDO VELLOSO DA  
SILVEIRA

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):**

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em ação de improbidade administrativa movida em função de irregularidades cometidas na gestão da Prefeitura do Município de Eldorado dos Carajás, situado no Estado do Pará.

Em resumo, relatam-se na petição inicial fraudes praticadas por gestores públicos, entre os quais o Prefeito municipal, ora recorrente, na aplicação de valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A sentença condenou três dos réus nas sanções dos arts. 9º, X e XI, 10 e 11, I, da Lei 8.429/1992, a saber: restituição, ao FUNDEF, do valor de R\$ 11.108,70; aplicação de multa civil (estimada em R\$ 30.000,00 para o ora recorrente); suspensão dos direitos políticos por cinco anos; e proibição de contratar com o Poder Público por seis anos (vol. 1, fl. e-STJ 536/546).

**RE 976566 / PA**

Interposta apelação pelo ora recorrente (vol. 1, fls. e-STJ 562/571), o Tribunal Regional Federal da 1ª Região a desproveu nos termos da seguinte ementa (vol. 2, e-STJ fls. 634/635):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. AGENTE POLÍTICO. DESVIO E APLICAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DO FUNDEF. LIBERAÇÃO DE VERBAS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. FRAUDE EM PROCESSOS LICITATÓRIOS. DESNECESSIDADE DE LESÃO PATRIMONIAL AO ERÁRIO PARA CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE VIOLE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. 1. O STF entendeu, na Reclamação n. 2.138, que os agentes políticos, por serem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas, apenas, por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante a Corte, nos termos do art. 102, I, c, da CF. 2. A decisão proferida na Reclamação n. 2.138, contudo, não possui efeito vinculante nem eficácia erga omnes, não se estendendo a quem não foi parte naquele processo, uma vez que não tem os mesmos efeitos das ações constitucionais de controle concentrado de constitucionalidade. 3. Os Prefeitos Municipais, ainda que sejam agentes políticos, estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, conforme o disposto no art. 2º dessa norma, e nos artigos 15, V, e 37, § 4º, da Constituição Federal. Também estão sujeitos à ação penal por crime de responsabilidade, na forma do Decreto-Lei nº. 201/67, em decorrência do mesmo fato. Precedentes do STJ e deste Tribunal. 4. Configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 9º, X e XI, da Lei nº 8.429/92, a vantagem econômica, de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado. 5. Configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10, I e IX, da Lei nº 8.429/92, providenciar o

**RE 976566 / PA**

pagamento a pessoas que prestavam serviços de forma irregular e ordenar despesas relacionadas à obra não realizada, porquanto foram liberadas verbas públicas sem a estrita observância das normas pertinentes ao concurso público e ao processo licitatório. 6. Configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, I, da Lei nº 8.429/92, contribuir para fraudar licitação. 7. Para a configuração do ato de improbidade administrativa que importe violação a princípios administrativos, previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, não é necessária a prova da lesão ao erário público, pois basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Precedente do STJ (RESP 884083/PR). 8. As provas carreadas aos autos demonstram os atos de improbidade administrativa, acarretando a aplicação indevida e o desvio de recursos do FUNDEF. 9. Recurso de apelação não provido.

(AC 0000158-17.2006.4.01.3901 / PA, Rel. JUIZ TOURINHO NETO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.308 de 07/05/2010)

Opostos embargos de declaração, restaram rejeitados (vol. 2, fls. e-STJ 638/647 e 655/659).

No Recurso Extraordinário (vol. 2, fl. e-STJ 682/692), interposto com fundamento nos art. 102, III, *a*, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Domiciano Bezerra Soares, preliminarmente, sustenta a existência de repercussão geral da matéria, a qual reputa de interesse geral. Aponta ofensa ao art. 5º, II, XXXV e LIV da CARTA MAGNA, ao argumento de que a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) não se aplica a agentes políticos, os quais somente podem ser responsabilizados nos termos do Decreto-lei 201/1967 (Lei dos Crimes de Responsabilidade). Defende a existência de um regime único para a responsabilização dos agentes políticos, sendo as prescrições do DL 201/1967 mais adequadas à atuação dos chefes de governo, como os prefeitos municipais.

Alega, ainda, ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois os documentos apresentados pelo Ministério Público Federal devem ser submetidos a perícia científica.

**RE 976566 / PA**

Em contrarrazões (vol. 2, fls. e-STJ 710/715), o Ministério Público Federal pede o desprovimento do apelo extremo, encarecendo a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.

O TRF1 não admitiu o Recurso Extraordinário, ao argumento de que suscita ofensas apenas reflexas à Constituição (vol. 2, fl. e-STJ 720/722).

Em agravo a essa decisão, o ora recorrente assevera serem diretas e frontais as violações à CF/1988 (vol. 2, fl. e-STJ 725/731).

A causa deslocou-se para o Superior Tribunal de Justiça, para fins de exame do agravo em recurso especial, o qual acabou por ser desprovido (vol. 2, fl. e-STJ 818/826).

Ao ingressar no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a causa foi autuada como ARE 683.235 e distribuída ao ilustre Min. CEZAR PELUSO.

Em sessão de julgamento virtual concluída em 31/8/2012, o STF reconheceu a existência da repercussão geral da questão constitucional suscitada nos termos da seguinte ementa:

“Recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 a prefeitos. 3. Repercussão Geral reconhecida. (ARE 683235 RG, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Dje 22-04-2013 REPUBLICAÇÃO: DJe 28-06-2013) “

Por decisão publicada em 19/12/2013, o saudoso Min. TEORI ZAVASCKI determinou a conversão do Agravo em Recurso Extraordinário e deu vista dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Em parecer (vol. 16 dos autos eletrônicos), o Ministério Público Federal opina pelo desprovimento do recurso nos termos da seguinte síntese:

“Recurso extraordinário com repercussão geral. Prefeito e improbidade administrativa. Não há obstáculo jurídico a que o Prefeito, que responde por crime de responsabilidade nos termos do Decreto-Lei nº 201/67, seja processado e punido

**RE 976566 / PA**

segundo a Lei nº 8.429/91.”

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP postulou sua admissão na causa na condição de *amicus curiae* (vol. 18 dos autos eletrônicos), o que foi deferido pelo saudoso Min. TEORI ZAVASCKI, na data de 30/5/2016.

Em 9/6/2016, os autos foram reatuado como RE 976566.

Em 19/12/2016, a Confederação Nacional dos Municípios requereu o ingresso na causa na qualidade de *amicus curiae* (vol. 40), logrando êxito (vol. 47. DJe de 3/8/2017). Em sequência, Laércio Vicente Scaramal postulou (a) sua habilitação no caso piloto com vistas a atuar no processo na posição de “amigo da CORTE”; e (b) o sobrestamento do processo em que é parte tramitando nas instâncias ordinárias. Todavia, o primeiro pleito restou indeferido e o último não foi conhecido (vol. 56. DJe de 13/11/2017).

Em 28/3/2019, a União pediu o ingresso como *amicus curiae*, o que foi indeferido tendo em vista a extemporaneidade da postulação.

É o relatório.



13/09/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 976.566 PARÁ

VOTO

**O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator):** Trata-se de Recurso Extraordinário que teve repercussão geral devidamente reconhecida por esta CORTE, debatendo sobre a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos por atos de improbidade administrativa com fulcro na Lei 8.429/1992.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, mantendo a sentença do Juízo de 1º grau, ratificou a condenação do recorrente às penalidades insertas nos art. 9º, X e XI, 10 e 11, I, da lei de improbidade administrativa, em face de práticas que ensejaram seu enriquecimento ilícito, danos ao erário e atentaram contra os princípios da Administração Pública.

Nas razões recursais, o recorrente argumenta que “o Decreto-Lei 201/1967 especifica quais os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores a serem instaurados para apuração dos fatos, não tendo aplicação a Lei de Improbidade administrativa, diante da existência de lei específica em se tratando de improbidade administrativa imputada a prefeitos e vereadores” (e-STJ, fl. 689, vol. 2).

Centra-se a controvérsia em aferir se agente público que pratica atos de improbidade administrativa na condição de prefeito municipal fica sujeito somente às penalidades previstas no DL 201/1967, afastando-se desse contexto os rigores da Lei 8.429/1992, sob pena de ocorrer *bis in idem*.

Importante salientar, inicialmente, que as condutas catalogadas no art. 1º do DL 201/67 possuem natureza de *lei penal especial*, sendo consideradas crimes de responsabilidade perpetrados por prefeito municipal, punidos com pena de detenção e reclusão após o processamento e julgamento no âmbito do Poder Judiciário; enquanto que o rol inserto no art. 4º trata de *infrações político-administrativas* em que incorre o gestor máximo do Poder Executivo local, que fica sujeito ao

**RE 976566 / PA**

crivo do Poder Legislativo da respectiva unidade federativa, podendo ter, ao final, a sua investidura cassada (FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Responsabilidade Penal e Político-Administrativa dos Prefeitos*. São Paulo. Atlas, 2007, p. 24).

Independentemente de a conduta dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1º) ou infração político-administrativa (artigo 4º), a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2016, p. 988/989), pois o aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF).

Tratou-se de verdadeira evolução legislativa, pois o Decreto-Lei Federal 3.240, de 8 de maio de 1941, previa somente o sequestro e a perda dos bens de autores de crimes que resultaram prejuízo para a Fazenda Pública, desde que, acarretassem locupletamento ilícito, e subsidiariamente, a reparação civil do dano e a incorporação ao patrimônio público de bens de aquisição ilegítima de pessoa que exercesse ou tivesse exercido função pública. Por sua vez, a Constituição de 1946 estabeleceu a possibilidade de regulamentação legal sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica (art. 141, § 3º). A regulamentação legal veio com a Lei 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói). Posteriormente, o Congresso Nacional editou a Lei 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), estabelecendo as providências para o combate ao enriquecimento ilícito. O AI 14/1969, ao conferir nova redação ao art. 150, § 11, da Constituição Federal de 1967, posteriormente renomeado para art. 153, § 11, pela EC 1/1969, da mesma maneira que a Constituição de 1946, estabeleceu a possibilidade de regulamentação legal

**RE 976566 / PA**

sobre o confisco e sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, direta ou indireta.

A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra *REPÚBLICA*, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem "*induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado*".

O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.

A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa, pois, como afirmado por MARCO TÚLIO CÍCERO (*Manual do candidato às eleições*):

"fazem muito mal à República os políticos corruptos, pois não apenas se impregnam de vícios eles mesmos, mas os infundem na sociedade, e não apenas a prejudicam por se corromperem, mas também porque a corrompem, e são mais nocivos pelo exemplo do que pelo crime (As leis, III, XIV, 32)".

Essa inovação constitucional de 1988, em permitir tratamentos sancionatórios diferenciados entre os *atos ilícitos em geral (tenham natureza penal ou político-administrativa)* e os *atos de improbidade administrativa*,

**RE 976566 / PA**

decorreu da necessidade de se punir mais severamente a *ilegalidade qualificada*, ou seja, a Constituição comandou ao Congresso Nacional a edição de lei que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência.

No dizer de WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR, "*a Lei federal 8.429/92 instituiu no direito brasileiro um autêntico código da moralidade administrativa*" (Enriquecimento ilícito de agentes públicos. Evolução patrimonial desproporcional a renda ou patrimônio. RT 755/94); e, como bem acentuado por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, a previsão constitucional de punição da improbidade administrativa reflete "*a revolta do povo brasileiro contra a corrupção nos escalões governamentais e administrativos*". (Comentários à Constituição brasileira de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1, p. 253). Como bem salienta IVES GANDRA DA SILVA MARTINS:

"é irresponsável aquele que macula, tisona, fere, atinge, agride a moralidade pública, sendo ímprobo administrador, favorecendo terceiros, praticando a concussão ou sendo instrumento de corrupção" (Aspectos procedimentais do instituto jurídico do *impeachment* e conformação da figura da improbidade administrativa. RT 685/286).

A Constituição Federal, portanto, inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político administrativa, inclusive de Prefeitos e Vereadores.

Para tanto, o texto constitucional exigiu a tipificação legal das condutas denominadas "atos de improbidade" e geradoras das graves

**RE 976566 / PA**

sanções previstas no § 4º do art. 37 e disciplinadas no art. 12 da Lei 8.429/1992, de maneira a possibilitar a ampla defesa e o contraditório.

A lei definiu os atos de improbidade administrativa como aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da Administração Pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 337; SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 83; PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. *Improbidade administrativa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 60 e ss.; MELLO, Cláudio Ari. Improbidade administrativa: considerações sobre a Lei nº 8.426/92. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: RT, ano 3, n. 11, abr./jun. 1995, p. 49).

A *natureza civil* dos atos de improbidade administrativa é essencial para a análise da presente questão e decorre do comando constitucional, que é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal ou política, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula "*sem prejuízo da ação penal cabível*". Nesse exato sentido, FÁBIO KONDER COMPARATO ensina que:

"a própria Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal" (Ação de improbidade: Lei 8.429/92. Competência ao juízo do 1º grau. *Boletim dos Procuradores da República*, ano 1, n. 9, jan. 1999).

Esse é o mesmo entendimento de GIANPAOLO POGGIO SMANIO e de DAMÁSIO DE JESUS, ao afirmarem que:

**RE 976566 / PA**

"as sanções previstas para os atos de improbidade administrativa são de natureza civil, distintas daquelas de natureza penal. Os atos de improbidade administrativa deverão ser analisados na esfera da ilicitude dos atos civis e não dos tipos penais" (Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais. *Boletim IBCCrim*, n. 54, maio 1997).

A legislação, portanto, adotou a posição mais ampla possibilitando a responsabilização geral dos agentes públicos que pratiquem atos ilícitos, cuja conduta pode ser, simultaneamente, tipificada como crime, infração político administrativa e ato de improbidade administrativa (FIGUEIREDO, Marcelo. *Proibidade administrativa; comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 27; MATTOS NETO, Antonio José de. Responsabilidade civil por improbidade administrativa. *RT 752/ 31*), que serão processados e julgados em instâncias independentes, não caracterizando *bis in idem* o recorrente ser processado por crime de responsabilidade previsto no Decreto-lei 201/67 e por ato de improbidade administrativa, devidamente tipificado na lei 8.429/1992.

Como bem salientado pelo Ministro CARLOS VELLOSO (Relator do MS 23.242, DJ de 17/5/2002):

"Quando o agente público viola norma administrativa, norma estatutária, pratica ilícito administrativo. Já o ilícito penal corresponde ao crime, fato humano, antijurídico, típico, imputável a título de dolo ou culpa, punível.

O agente público pode praticar, no exercício de suas funções, ilícito administrativo, falta funcional pura, que não consubstancia, também, ilícito penal; mas o ilícito administrativo pode constituir, também, um ilícito penal. Neste último caso, responderá o agente público por dois ilícitos administrativo e penal perante duas instâncias, a administrativa e a penal, instâncias autônomas (Lei 1.711/52, art. 200; Lei 8.112, de 11.12.90, arts. 121 a 126). "

**RE 976566 / PA**

Ressalte-se ainda, julgamento desta CORTE SUPREMA, no RMS 24.194 (DJe de 7/10/2011), no qual o Relator, eminente Ministro LUIZ FUX, ao cotejar as penalidades previstas na Lei 8.112/1990 e na Lei 8.429/1992, asseverou que:

“as sanções --- civis, penais ou políticas --- previstas na Lei n. 8.429/92 não se confundem com as sanções de natureza administrativa aplicadas aos servidores pela prática dos ilícitos funcionais previstos na Lei n. 8.112/90”.

Por fim, por tratar de hipótese absolutamente diversa, não se aplica ao caso o entendimento formado pelo PLENÁRIO desta CORTE na RCL 2.138 (Rel. Min. p/ Acórdão GILMAR MENDES, DJe de 18/4/2008) para fins de acolhimento da pretensão recursal, como demonstrado na própria Ementa:

“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,

**RE 976566 / PA**

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 nº 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 nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3.Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 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, 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



**RE 976566 / PA**

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 2138, Rel. Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES Tribunal Pleno, DJe de 18/4/2008."

Trata-se de situações fático-jurídicas absolutamente distintas, como demonstrado na própria ementa do julgamento, pois o sujeito ativo envolvido nessa ação constitucional exercia, ao tempo da prática dos supostos atos ímprobos, a função de ministro de Estado e, posteriormente, assumiu o cargo de chefe de missão diplomática na Organizações das Nações Unidas, sendo uma das figuras políticas constantes no restrito rol do art. 102, I, c, da CARTA MAGNA.

Note-se a própria distinção feita pelo eminente Min. GILMAR MENDES, redator para o Acórdão, em seu voto, no qual afirmou que há

“consenso entre todas aquelas pessoas que já mergulharam algo sobre esse tema, que a situação de prefeito não guarda relação estrita com os demais agentes políticos. Isso tem sido ressaltado por conta até mesmo do contexto normativo. Logo, não há como fazer esse símile como símile perfeito”.

Diante do exposto, NEGÓ PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário e para fins de repercussão geral, propõe-se a seguinte tese: *“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 976566 / PA**

É o voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 976.566**

PROCED. : PARÁ

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

RECTE.(S) : DOMICIANO BEZERRA SOARES

ADV.(A/S) : INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO JÚNIOR (5670/PA) E  
OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO - CONAMP

ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA (0012500/DF)

ADV.(A/S) : LUCIANA MOURA ALVARENGA SIMIONI (1878A/DF)

ADV.(A/S) : ROBERTO BAPTISTA (3212/DF)

ADV.(A/S) : JULIANA MOURA ALVARENGA DILÁSCIO (20522/DF)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM

ADV.(A/S) : PAULO ANTÔNIO CALIENDO VELLOSO DA SILVEIRA (33940/RS)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 576 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Em seguida, fixou-se a seguinte tese: "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". Plenário, Sessão Virtual de 06.09.2019 a 12.09.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário