



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

---

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,  
do Supremo Tribunal Federal

**Memorial**  
**da Procuradoria-Geral da República**

Tema central:

Recurso extraordinário com repercussão geral. Improbidade Administrativa. Agente político. Alegação de inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa a prefeito que responde por “crime de responsabilidade”. Não ocorrência de *bis in idem*. Constituição Federal/1988, artigo 5º-II, XXXV e LIV. Lei nº 8.429/1992. Decreto-Lei nº 201/1967. Não provimento do apelo. Manutenção da condenação.

**N.º 101658/2019 – SDHDC/PGR**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 976.566/PA**

**RECORRENTE:** Domiciano Bezerra Soares

**RECORRIDO:** Ministério Público Federal

**RELATOR:** Ministro Alexandre de Moraes

Excelentíssimos Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal,

A **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA** vem, respeitosamente, apresentar memorial em que expõe as razões pelas quais requer o **não provimento do recurso extraordinário** e a **manutenção da condenação**.

**I – Breve relatório**

Trata-se de recurso extraordinário erigido como paradigma do Tema 576 da sistemática da repercussão geral, em que se discute a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com base na Lei nº 8.429/1992.

Em ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal perante o Juízo Federal da Subseção Judiciária de Marabá/PA, o recorrente Domiciano Bezerra Soares foi condenado pela prática de atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º-X e XI, 10 e 11-I da Lei nº 9.429/1992, por haver

fraudado procedimentos licitatórios e aplicado de forma irregular verbas provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, à época em exerceu mandato de prefeito do Município de Eldorado dos Carajás/PA.

Irresignado, o ex-gestor público apelou ao Tribunal Regional Federal da Primeira Região, que negou provimento ao recurso, confirmando os termos da condenação imposta em primeira instância, com base no entendimento de que os agentes políticos submetem-se à disciplina da Lei nº 8.429/1992.

Também foram rejeitados os embargos de declaração opostos pela defesa.

Os recursos especial e extraordinário interpostos pelo condenado não foram admitidos pela Presidência da Corte Regional, levando à apresentação de agravos ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal.

Negado provimento ao agravo em recurso especial, os autos vieram a essa Suprema Corte, que reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no apelo extremo.

Convertido o agravo em recurso extraordinário, o Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República Paulo Gustavo Gonet Branco, opinou pelo não provimento do recurso extraordinário.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e a Confederação Nacional dos Municípios – CNM foram admitidas a participar no processo, na condição de *amicus curiae*.

Em 1º de julho de 2018, manifestei-me nos autos, ratificando os termos do parecer anteriormente apresentado e opinando pelo não provimento do apelo extremo.

## **II – Responsabilização do agente político por ato de improbidade administrativa à luz da Lei nº 9.429/1992: independência entre as instâncias**

Os agentes políticos são os “*titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de*

*formadores da vontade superior do Estado*”: os chefes dos poderes executivos federal, estadual e municipal, os ministros e secretários de Estado, os senadores, deputados e vereadores, conforme definição de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>.

A atuação do agente político é marcada pela independência de que goza nos assuntos de sua competência. A liberdade de opção e decisão o diferencia dos outros agentes públicos, tal como sustentado pelo prestigiado jurista.

Como consequência, no campo das responsabilidades, a esfera em que se insere o agente político não é puramente administrativa – tal como os demais agentes públicos (servidores e particulares em colaboração com o Poder Público) –, e sim político-administrativa, atingida sempre que pratica o denominado “crime de responsabilidade”, o qual, segundo entendimento prevalente da doutrina<sup>2</sup>, constitui infração de natureza político-administrativa, não penal.

Contudo, a responsabilização político-administrativa não exclui as responsabilizações de ordens criminal (crimes comuns), civil (ilícitos civis pelos quais responde perante o Estado, em ação de regresso) e, tampouco, de improbidade administrativa, às quais o agente político está sujeito, como espécie de agente público.

A Constituição Federal de 1988 não determina que o agente político responda apenas pelas infrações político-administrativas, mas apenas prevê essas infrações e fixa regras específicas para o seu processamento. Tanto é assim que, no artigo 52-parágrafo único, estabelece que a condenação pelo Senado Federal dar-se-á “*sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis*”<sup>3</sup>.

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 422-423.

2 *Responsabilidade penal dos prefeitos*. Revista Jurídica, ano XLII, n. 200, junho 1994, p. 44-46. BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 2. ed. Porto Alegre, 1965. SILVA, José Afonso da. *Responsabilidade de governador*. In: Revista dos Tribunais, ano 79, julho 1990, vol. 657, p. 251-253. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Responsabilidade dos agentes políticos e dos servidores*.

3 “Art. 52. *Compete privativamente ao Senado Federal:*

*I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)*

*II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

(...)

*Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”*

Também a Lei nº 1.079/1950, no artigo 3º, é expressa no sentido de que a imposição da pena pelo “crime de responsabilidade” não exclui o processo e o julgamento “*por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal*”<sup>4</sup>.

Obviamente, os desvios na atuação do agente político devem ser sindicados em uma ou mais esferas de responsabilidade, como ocorre ordinariamente, em relação aos demais agentes públicos. Isso porque um mesmo comportamento poderá ser submetido a mais de uma norma jurídica, conforme o bem jurídico tutelado. Caracterizada a ofensa a diversos bens jurídicos, ainda que por uma só conduta, o agente deverá arcar com as diferentes consequências previstas no arcabouço jurídico.

Repita-se: as instâncias político-administrativa, criminal, civil e de improbidade administrativa de responsabilização do agente político são distintas, autônomas e não se excluem, comunicando-se, nos termos das normas de direito processual e de direito substantivo por expressa previsão constitucional.

O Decreto-Lei 201/1967, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, dispõe sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores por **ilícitos criminais** praticados no exercício dos mandatos. É diploma normativo especial em relação ao Código Penal, porém não possui caráter exclusivamente penal.

Em seu artigo 1º, de modo impróprio, tipifica “crimes de responsabilidade”, que, na realidade, são delitos comuns, ou seja, infrações de natureza penal, puníveis com pena privativa de liberdade de reclusão ou detenção, julgadas pelo Poder Judiciário, independentemente de manifestação do poder legislativo municipal.

Em seu artigo 4º, estabelece “crimes de responsabilidade em sentido estrito”, de viés político-administrativo, puníveis com cassação do mandato ou *impeachment*, julgados pela Câmara de Vereadores.

---

4 “Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Art. 3º A imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.”

Prefeitos e vereadores podem responder pelos crimes funcionais do Código Penal ou pelos crimes de licitação da Lei nº 8.666/1993, ou por qualquer outro tipo penal desde não haja expressa previsão especial no Decreto-Lei nº 201/1967<sup>5</sup>.

Ao lado da responsabilização criminal (assim como da político-administrativa e da cível) e a propósito de assegurar a observância dos princípios da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 não só autoriza como impõe a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido, o artigo 37-§ 4º, sem estabelecer exceção, preconiza que “*os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível*”.

Para realizar o comando constitucional, com o nítido propósito de tutelar a honestidade no exercício da função pública e de resguardar o patrimônio público, foi editada a Lei nº 8.429/1992, a qual prevê atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário, atentam contra os princípios da Administração Pública e, mais recentemente, decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro e tributário.

No artigo 12, ao prescrever serem aplicáveis as cominações nela previstas, faz expressa ressalva “*independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica*”. Esse diploma legal deixou claro que “*a opção do legislador, feita sob o pálio da autorização constitucional, e atendendo ao anseio de uma sociedade que cada vez menos tolera a imoralidade, a improbidade e o desapareço pela coisa pública, foi a de estabelecer uma outra esfera, a da improbidade administrativa, além daquelas três, tradicionalmente previstas – a penal, a civil e a administrativa*” (ou político-administrativa).

Portanto, as responsabilizações criminal e por ato de improbidade administrativa do agente político, assim como civil e político-administrativa, são absolutamente compatíveis, convivendo dentro do mesmo ordenamento jurídico-constitucional. Não há que se cogitar de *bis in idem* ou de violação aos princípios e garantias de matriz constitucional.

---

5 BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crimes federais*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 515-516.

A coexistência das várias instâncias de responsabilização do agente público é corolário dos preceitos e valores consubstanciados na Constituição Federal, sendo pertinente reproduzir a lição da Subprocuradora-Geral da República Mônica Nicida Garcia sobre o tema:

*“O fato de o agente ser político, não estar sujeito a hierarquia e poder agir com independência na veiculação da vontade superior do Estado só pode conduzir a uma conclusão: a de que ele tem mais responsabilidade, estando, portanto, sujeito a todas as esferas de responsabilidade constitucionalmente admitidas. A importância do cargo exercido, a independência que lhe é inerente, a relevância e gravidade das decisões que são tomadas durante seu exercício – notas características e distintivas do agente político – jamais podem ser pretexto para eximi-lo de responder, nos termos da Constituição, pelos atos que praticar.*

*A tranqüilidade para o exercício das elevadas funções pelo agente político deve ser decorrência não da certeza de não ser processado como qualquer outro agente público pode ser, mas, antes, da certeza de estar agindo dentro dos padrões legais e morais estabelecidos. Para o agente político, mais do que para qualquer outro servidor público, não há dificuldade – ou pelo menos não deveria haver – em distinguir o que é certo do que é errado, o que é ético do que não é ético.”<sup>6</sup>*

O debate sobre a independência das instâncias política e jurídica e aplicação aos prefeitos e demais agentes políticos dos preceitos da Lei 8.429/92 já se encontra superado nesta Suprema Corte.

Em apertada síntese, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação nº 2138/DF, estabeleceu diferença entre o regime de responsabilidade dos agentes políticos e o dos demais agentes públicos, decidindo pela inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa ao Presidente da República (e demais autoridades listadas na Lei nº 1.079/1950).

A tese da inviolabilidade do duplo regime sancionatório dos agentes políticos começou a ser superada em 2008, no julgamento da Questão de Ordem levantada na Petição nº 3.211/DF. Na oportunidade, essa Suprema Corte firmou o entendimento de que agentes políticos respondem por atos de improbidade administrativa, sem prejuízo de outras sanções, ainda que fosse necessário observar eventuais foros especiais por prerrogativa de função.

Em meio a discussões voltadas, notadamente, aos aspectos processuais relacionados à improbidade administrativa, a incidência concomitante da Lei nº 8.429/1992 e das leis que versam sobre “crimes de responsabilidade” foi objeto de considerações no

<sup>6</sup> GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 305.

Mandado de Segurança nº 31.234/DF e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2.797/DF e 2.860/DF, **todas no sentido da possibilidade de aplicação das sanções penais, cíveis e administrativas, sem configuração de *bis in idem*.**

É oportuno enfatizar que a deliberação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação nº 2183/DF, ocorrida em 2007, não mais reflete o posicionamento atual da Corte Constitucional, diante da sua nova composição, tal como exposto nas contrarrazões ministeriais ao agravo em recurso extraordinário e, até mesmo, reconhecido no voto do Ministro Cezar Peluso pelo reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional suscitada no presente caso.

A discussão sobre a responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa foi recentemente enfrentada pelo Plenário dessa Suprema Corte, no julgamento do agravo regimental na Petição nº 3240/DF, que decidiu pela submissão a duplo regime sancionatório, afastando interpretação que os blindaria da incidência da Lei nº 8.492/1992:

“Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa.

1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. **Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade.** A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. (...)” (Relator: Ministro Teori Zavascki; Relator para acórdão: Ministro Roberto Barroso; julgamento: 10 de maio de 2018; publicação: DJe-171, 22 de agosto de 2018) – ênfase acrescida.

Está evidenciado, dessarte, que não há qualquer razão, seja de ordem jurídica seja de ordem moral, para excluir a responsabilização do agente político pela prática de ato de improbidade administrativa, à luz da Lei nº 8.429/1992.



### III – Sugestão de tese

A sujeição dos prefeitos às sanções previstas no Decreto-Lei nº 201/1967 para os crimes de responsabilidade **não afasta** a aplicação das penalidades estabelecidas na Lei nº 8.429/1992 para os atos de improbidade administrativa.

### IV – Conclusão

Forte nas razões expostas, manifesto pelo não provimento do recurso extraordinário e que a condenação pela prática de atos de improbidade administrativa, com base na Lei nº 8.429/1992, seja mantida em seus exatos termos.

Brasília, 10 de abril de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República