

A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS PREFEITOS MUNICIPAIS: UM ESTUDO FEITO COM BASE NA RECLAMAÇÃO Nº 2138 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Jose Carlos Pinto Silva¹

Prof. Esp. Marco Valério Viana Freire ²

RESUMO: O presente estudo versa sobre a Lei de Improbidade Administrativa: um estudo feito com base no Julgamento da Reclamação 2138 no STF. Segundo redação do caput do artigo 37 da Constituição Federal, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para esse estudo, o que mais interessa é o princípio da moralidade, por ter relação direta com a temática aqui abordada. Dispõe, ainda, sobre o Julgamento da Reclamação 2138 no STF e ao recente reconhecimento de repercussão geral reconhecida por meio do Plenário Virtual do STF à questão que trata a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa. Tal questão será decidida pelo STF na Análise do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 683235, como também, o constituinte no § 4º desse dispositivo que os atos de improbidade administrativa importarão à 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, cabendo à lei o estabelecimento de prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. No Brasil, a norma infraconstitucional que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional é a Lei nº 8.429, de 1992 - a Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido surgem os seguintes questionamentos: Como a questão está posta e qual a questão que essa reclamação julgou? Qual o caminho percorrido, valor jurídico, princípios e normas? Quais são as teses do julgamento? Qual o resultado que o STF chegou? Seria o único resultado interpretativo possível ou haveria outros, que poderiam ser melhores ou piores? A conclusão interpretativa que se chega, serve para alcançar os efeitos pretendidos ou não? O objetivo geral desse estudo é identificar os deveres do agente político e as sanções a ele aplicadas em caso de configuração de ato de improbidade administrativa. A metodologia utilizada é a pesquisa descritiva exploratória do tipo qualitativa, por meio de documentos escritos, como também em livros concernentes ao tema.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Moralidade Administrativa; Improbidade Administrativa; Agentes Políticos; Reclamação 2138 no STF.

ABSTRACT: The present study deals with the Law of Administrative Improbability: a study made based on the Judgment of Complaint 2138 in the STF. According to the wording of the caput of Article 37 of the Federal Constitution, the direct and indirect public administration of any of the Powers of the Union, the States, the Federal District and the Municipalities shall obey the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. For this study, what is most important is the principle of morality, because it has a direct relation with the subject matter here. It also provides for the Judgment of Complaint 2138 in the STF and the recent acknowledgment of general repercussion recognized through the STF Virtual Plenary to the issue that deals with the possibility of prosecution and judgment of mayors for acts of administrative impropriety, based on the Law of Administrative Improbability. Such issue shall be decided by the STF in the Analysis of the Extraordinary Appeal with Agravo (ARE) 683235, as well as the constituent in § 4 of this provision that acts of administrative improbity will affect the suspension of political rights, loss of public office, unavailability of property and reimbursement to the treasury, in the form and gradation provided for by law, without prejudice to the appropriate criminal action, and it is the law that establish limits of limitation for crimes committed by any agent, server or not, causing damages to the treasury, respective redress actions. In Brazil, the infraconstitutional rule that provides for sanctions applicable to public agents in cases of illicit enrichment in the exercise of a mandate, position, job or function in the direct, indirect or foundational public administration is Law No. 8,429 of 1992 - the Law of Administrative dishonesty. In this sense the following questions arise: How is the question posed and what is the issue that this complaint has judged? What is the path, legal value, principles and standards? What are the theses of the trial? What is the result of the STF? Would it be the only possible interpretive result or could there be others, which could be better or worse? Does the interpretive conclusion that is reached serve to achieve the intended effects or not? The general objective of this study is to identify the duties of the political agent and the sanctions applied to him in case of configuration of an act of administrative improbity. The methodology used is descriptive exploratory research of the qualitative type, through written documents, as well as in books concerning the theme.

Keywords: Administrative Law; Administrative Morality; Administrative dishonesty; Political Agents; Complaint 2138 in STF.

¹ José Carlos Pinto Silva – Formando do Curso de Bacharelado em Direito pela UCSAL – Universidade Católica do Salvador. E-mail: neto_veiron@hotmail.com - Cel. 75-99788-3429.

² Professor Assistente das disciplinas de Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Financeiro e Direito Tributário na Graduação de Direito da UCSAL. Especialista em Psicopedagogia Aplicada ao Desenvolvimento de Pessoas (Faculdade de Educação da Bahia), em Administração Pública (UEFS), e em Direito Tributário (UFBA).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	04
CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	07
CARACTERÍSTICAS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	10
A RECLAMAÇÃO (RCL) 2138 E A REPERCUSÃO GERAL RECONHECIDA PARA ANÁLISE NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (ARE) 683235	12
A RELAÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE E A QUESTÃO DOS AGENTES POLÍTICOS: RECLAMAÇÃO 2138-6	17
INEXISTÊNCIA DE FORO PRIVILEGIADO EM RELAÇÃO ÀS AÇÕES POR ATO DE IMPOBRIDADE ADMINISTRATIVA.....	28
DA RECLAMAÇÃO 2138 – AGENTES POLÍTICOS – IMPOBRIDADE ADMINISTRATIVA X CRIME DE RESPONSABILIDADE.....	30
CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS.....	36

INTRODUÇÃO

Segundo redação do caput do artigo 37 da Constituição Federal, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹. Para esse estudo, o que mais interessa é o princípio da moralidade.

Segundo Alexandre de Moraes², a moralidade administrativa refere-se ao modo de agir dos agentes públicos, na medida em que, em sua atuação, devem guardar observância à moral e à boa fé, primando por elas nas relações travadas com o contribuinte.

Para Alexandre Mazza³, a proteção da moralidade administrativa alcançou importante progresso com a promulgação da Lei nº 8.429, de 1992 – a denominada Lei de Improbidade Administrativa, que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Conforme o mencionado autor, esta norma deu contornos concretos às exigências impostas pelo princípio da moralidade.

Este estudo traz em sua fundamentação, uma análise relevante com relação ao Julgamento da Reclamação 2138 no STF e ao recente reconhecimento de repercussão geral reconhecida por meio do Plenário Virtual do STF à questão que trata a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa. Tal questão será decidida pelo STF na Análise do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 683235.

Nesse contexto, surgiram os seguintes questionamentos: Quais os deveres do agente político, e quais as sanções a ele aplicadas quando não os cumpre? Qual a questão que essa reclamação julgou e como esta está posta? Qual o caminho percorrido, valor jurídico, princípios e normas? Qual o resultado que o STF chegou?

O objetivo geral deste estudo foi identificar os deveres do agente político e

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

² MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

³ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

as sanções a ele aplicadas em caso de configuração de ato de improbidade administrativa, como também, analisar à questão que trata a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa. Tal questão será decidida pelo STF na Análise do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 683235.

Os objetivos específicos desta pesquisa foram: Conceituar improbidade administrativa; Apresentar as características dos atos de improbidade administrativa; Falar sobre a Reclamação 2138 que confrontou, em se tratando de agentes políticos, a improbidade administrativa com o crime de responsabilidade.

A justificativa para a escolha do tema remete ao julgamento da Reclamação (Rcl) 2138 e ao recente reconhecimento de repercussão geral reconhecida por meio do Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal à questão que trata a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei da Improbidade Administrativa. Tal questão será decidida pelo Supremo na análise do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 683235.

A metodologia utilizada nessa pesquisa, quanto aos seus fins (objetivos), é do tipo **descritiva**, na medida em que apresenta características claras e bem delineadas de determinada população ou fenômeno, envolvendo técnicas padronizadas e bem estruturadas de coletas dos dados⁴. Também é **exploratória**, pois proporciona maior familiaridade com o problema (explicitando-o)⁵. Quanto aos seus meios (procedimentos técnicos), ela é **bibliográfica**, pois faz uso de material publicado em livros, jornais, revistas e sites na internet, disponibilizados ao público em geral⁶. Também é possível classificá-la como pesquisa **qualitativa**, na medida em que expressa um objeto de pesquisa que não deve ser quantificado⁷.

Conforme Gil⁸, o delineamento da pesquisa refere-se ao seu planejamento em uma dimensão mais ampla, tendo em vista que é neste momento que o investigador estabelece os meios técnicos da investigação, prevendo, também, os

⁴ VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

⁵ GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

⁶ VERGARA, 2013. Op. cit.

⁷ MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Coleção temas sociais).

⁸ GIL, 2010. Op. cit.

instrumentos e procedimentos necessários à coleta de dados.

De um modo geral, segundo Vergara⁹, as pesquisas podem ser assim classificadas: **Quanto aos seus fins:** em exploratórias, descritivas, explicativas, metodológicas ou aplicadas; **Quanto aos seus meios:** em pesquisas de campo, de laboratório, documentais, bibliográficas ou experimentais.

Gil¹⁰ também dá classificação similar: **Quanto aos objetivos:** exploratórias, descritivas e explicativas; **Quanto aos procedimentos técnicos:** pesquisa bibliográfica, documental, experimental, levantamento, estudo de campo, estudo de caso e pesquisa-ação.

Minayo¹¹ também traz uma outra classificação para as pesquisas; segundo a mencionada autora, as pesquisas podem ser qualitativas, quando se propuserem a responder questões que não podem ou não devem ser quantificadas, tanto que o objeto desse tipo de pesquisa raramente pode ser expresso em números; e quantitativas, quando expressarem um objeto de pesquisa que, ao contrário, necessita ser quantificado, ou seja, expresso em números.

Para atingir o objetivo delineado para a pesquisa, o estudo será embasado especificamente sobre o julgamento da Reclamação (Rcl) 2138 e sobre o recente reconhecimento de repercussão geral reconhecida por meio do Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal à questão que trata a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei da Improbidade Administrativa, a ser decidida pelo Supremo na análise do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 683235.

A proposta desse estudo é delinear aspectos referentes à improbidade administrativa e aos agentes políticos, abordando, nesse contexto, entendimentos do Supremo acerca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, bem como a esse novo delineamento que poderá surgir para a questão tendo em vista a análise do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 683235, que contemplará questão constitucional que teve a sua repercussão geral reconhecida.

⁹ VERGARA, 2013. Op. cit.

¹⁰ GIL, 2010. Op. cit.

¹¹ MINAYO, 2010. Op. cit.

CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Assim dispõe o artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte:

[...]

§4º 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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível¹². (grifo nosso)

Veja-se, ainda, o que diz, neste sentido, a legislação infraconstitucional que regula, especificamente, a improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 1992):

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso do enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o “caput” deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança¹³. (grifo nosso)

Como visto, o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, determina que os atos

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

¹³ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Consoante aduzido por Alexandre de Moraes¹⁴, a Lei nº 8.429, de 1992, cujos dispositivos foram vistos na sequência, foi editada em atendimento à Constituição Federal, estabelecendo as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função administrativa pública direta, indireta ou fundacional, além de outras providências. Conforme o mencionado autor,

[...] A Lei nº 8.429/92 é resultante do Projeto de Lei nº 1.446/91, enviado pelo então Presidente da República Fernando Collor de Mello. Em sua exposição de motivos, o Ministro da Justiça Jarbas Passarinho salientou o combate à corrupção afirmando tratar-se de “uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País.”

[...]

Assim, para que se evite o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência, o legislador editou a Lei nº 8.429/92, com o intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado. No dizer de Wallace Paiva Martins Júnior, “a Lei Federal 8.429/92 instituiu no direito brasileiro um autêntico código da moralidade administrativa”.

Como 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”¹⁵. (grifo nosso)

Pois bem. Mas como caracterizar o ato de improbidade administrativa?

Tomando por base a lição deste constitucionalista, tem-se que atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificada 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 público¹⁶.

Em outras palavras: no entendimento de Alexandre de Moraes, se possuem natureza civil e se estão devidamente tipificados em lei federal, serão considerados

¹⁴ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9. ed., atual. até a EC 71/12. São Paulo: Atlas, 2013.

¹⁵ MORAES, 2013. Op. cit. p. 2610-2611.

¹⁶ MORAES, 2013. Op. cit.

de improbidade administrativa os atos que não respeitem, direta ou indiretamente, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. É o que basta, não necessitando os mesmos importarem em enriquecimento ilícito ou prejuízo material ao erário público.

Isso porque, segundo ele, a Lei de Improbidade Administrativa consagrou a responsabilidade subjetiva do servidor público, exigindo o dolo nas três espécies de atos de improbidade (artigos 9º, 10 e 11 do referido diploma legal ordinário) e permitindo, apenas na espécie do artigo 10, também a responsabilidade a título de culpa¹⁷. Nesse exato sentido também é a lição de Di Pietro:

[...] o enquadramento da lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto¹⁸. (grifo nosso)

Percebe-se, então, como já dito, um enaltecimento da responsabilidade subjetiva do agente pública, afastando-se a sua responsabilização objetiva, tendo em vista que a lei prima pela responsabilização e punição do administrador desonesto.

O fato é que, consoante dito por Moraes¹⁹, o ato de improbidade administrativa exige, para sua consumação, um desvio de conduta do agente público, que, no exercício indevido de suas funções, afasta-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Quanto à forma e gradação das sanções decorrentes de ato de improbidade, conforme dispôs o constituinte no § 4º do artigo 37²⁰, serão previstas em lei – qual seja, a Lei nº 8.429, de 1992.

¹⁷ MORAES, 2013. Op. cit.

¹⁸ DI PIETRO, 2013. Op. cit. p. 675.

¹⁹ MORAES, 2013. Op. cit.

²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

CARACTERÍSTICAS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Importante que se destaque as duas características básicas dos atos de improbidade administrativa²¹, quais sejam: a **natureza civil** e a **necessidade de tipificação em lei federal**.

Veja-se o seguinte trecho, retirado de julgamento procedido na 2ª Sessão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF 1ª região –, realizado em 2 de maio de 1995, que teve como Relator o Juiz Tourinho Neto:

As sanções previstas no art. 12 não têm natureza penal, cuidam sim da perda de bens, perda de função, suspensão dos direitos políticos, ressarcimento, multa civil. Não criou a Lei 8.429 nenhum tipo penal resultante da prática de ato de improbidade. Não estabeleceu nenhuma norma penal criando o ilícito²².

Consoante leciona Alexandre de Moraes²³, a natureza civil dos atos de improbidade administrativa decorre da redação constitucional, que é bastante clara ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível” (parte final do § 4º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988²⁴).

Portanto, aduz o já citado doutrinador, o agente público que, por exemplo, apropria-se ilicitamente de dinheiro público, utilizando-se de seu cargo, responderá por ato de improbidade, nos termos do artigo 9º da Lei nº 8.429, de 1992, sem prejuízo da responsabilidade penal por crime contra a administração, prevista no Código Penal ou em legislação penal especial²⁵.

Na mesma esteira, é o entendimento de Gianpaolo Smanio e Damásio de Jesus, adiante transcrito:

[...] as sanções previstas para os atos de improbidade administrativa são de natureza civil, distintas daquelas de natureza penal. Os atos de improbidade

²¹ MORAES, 2013. Op. cit.

²² TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO – TRF 1ª região – 2ª Sessão – Relator: Juiz Tourinho Neto. Julgado em 2 de maio de 1995. Cadernos de direito constitucional e ciência política. RT, nº 12, p. 344.

²³ MORAES, 2013. Op. cit.

²⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

²⁵ MORAES, 2013. Op. cit.

administrativa deverão ser analisados na esfera da ilicitude dos atos civis e não dos tipos penais²⁶. (grifo nosso)

Sobre a segunda característica, que é a necessidade de tipificação em lei federal: como já dito, a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa depende de anterior previsão legal, que tipifique as condutas ilícitas, sob pena de ferimento aos princípios da reserva legal e da anterioridade (não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal – artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal²⁷).

Assim, os agentes públicos somente podem ser responsabilizados pelos atos de improbidade cometidos posteriormente à edição da Lei de Improbidade Administrativa, sendo vedada a aplicação do referido diploma legal de maneira retroativa. Neste toar, segue julgado do Superior Tribunal de Justiça:

[...] A Lei nº 8.429/92, que tem caráter geral, não pode ser aplicada retroativamente para alcançar bens adquiridos antes de sua vigência, e a indisponibilidade dos bens só pode atingir os bens adquiridos após o ato tido como criminoso²⁸. (grifo nosso)

Ressalte-se, contudo, que os atos de improbidade administrativa já eram sancionados genericamente pelo ordenamento jurídico brasileiro, conforme verificado nos preceitos da Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717, de 1965) e no Decreto-lei Federal nº 201, de 1967 (responsabilidade criminal e político-administrativa dos Prefeitos e Vereadores), além das infrações penais previstas no Código Penal, no capítulo dos crimes contra Administração Pública, dentre outros dispositivos²⁹.

A Lei nº 8.429/92 estabeleceu nova possibilidade de responsabilização civil do agente público corrupto pela prática do ato de improbidade administrativa. Reiteram esse posicionamento Smanio e Damásio, afirmando que

[...] comparando a Lei de Improbidade Administrativa com a legislação que estipula os crimes de responsabilidade dos prefeitos, que o mesmo ato

²⁶ SMANIO, Gianpaolo Poggio; JESUS, Damásio E. **Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais**. Boletim IBCCrim nº 54, maio de 1997. p. 6.

²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

²⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ – 1ª Turma – REsp nº 196.932/SP – Rel. Min. Garcia Vieira, julgado em 19 de março de 1999.

²⁹ MORAES, 2013. Op. cit.

praticado poderá sofrer investigações diversas, como, por exemplo, inquérito policial (efetuado pela Polícia Civil), inquérito civil (promovido pelo Ministério Público) e uma sindicância interna realizada pela Câmara Municipal. Após a realização das investigações, poderá o autor do ato sofrer ação penal para apuração de crime de responsabilidade, ação civil, para a verificação da improbidade administrativa, ambas as ações julgadas pelo Poder Judiciário, e um procedimento político-administrativo perante a Câmara de Vereadores. Todas as investigações e procedimentos, bem como as ações, são independentes³⁰.

A RECLAMAÇÃO (RCL) 2138 E A REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PARA ANÁLISE NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (ARE) 683235

Nesta parte do estudo, será falado sobre o julgamento da Reclamação (Rcl) 2138 e sobre o recente reconhecimento de repercussão geral reconhecida por meio do Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal à questão que trata a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei da Improbidade Administrativa, a ser decidida pelo Supremo na análise do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 683235.

[...] Cabe registrar, em caráter preliminar, a incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar causas de improbidade administrativa em que sejam réus Ministros de Estado ou membros de Tribunais Superiores, em face da natureza das sanções aplicáveis, que ultrapassam os limites da reparação pecuniária e podem ir, em tese, até à perda da função pública.

Admitir a competência funcional dos juízos de primeira instância é subverter todo o sistema jurídico nacional de repartição de competências³¹. (grifo nosso)

Assim dispõe a Constituição Federal em seus artigos 37, § 4º, 52, inciso I, e 102, inciso I, alínea c:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte:

[...]

³⁰ SMANIO, Gianpaolo Poggio; JESUS. 1997. p. 4.

³¹ WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Competência para julgar ação de improbidade administrativa**. Revista de Informação Legislativa, nº 138, Abril a Junho de 1998. p. 213.

§4º 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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

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;

[...]

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;³² (grifo nosso)

Deveras, consoante lição de Wald e Mendes³³, a Lei nº 8.429/92, incrustada no ordenamento jurídico brasileiro, há de ser entendida como seguindo as regras constitucionais de competência hierárquica. A não ser assim, também a ação de improbidade prevista na mencionada lei, contra o Presidente da República, que não encontra expressa previsão no texto do artigo 102 da Constituição Federal, poderia ser aforada perante o juiz de primeiro grau de jurisdição que, por sua vez, seria competente para impor-lhe a sanção de perda do cargo. O absurdo é, afirmam os já mencionados autores, tão palmar que nem mereceria outras considerações.

Cuida-se de indagar se os juízes de primeiro grau seriam competentes para processar e julgar ação de improbidade movida contra autoridades que gozam de prerrogativa de foro em processos criminais. A simples análise das consequências jurídicas de semelhante ação já deveria ser suficiente para provocar uma reflexão atenta sobre a questão, em um sistema constitucional que assegura aos Ministros de Estado, membros de Tribunais Superiores e ao Tribunal de Contas da União foro especial perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns e nos de

³² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

³³ WALD; MENDES, 1998, Op. cit.

responsabilidade (artigo 102, I, alínea c, da Constituição de 1988)³⁴.

Convém anotar, entretanto, que tal prerrogativa de foro é assegurada não em razão de qualquer suspeição contra o juiz de primeiro grau, mas, fundamentalmente, em decorrência do significado da decisão no quadro político institucional. Pretende-se não só evitar a utilização política do processo, como também assegurar a absoluta isenção no julgamento de questões que possam afetar o pleno exercício das funções públicas.

Segundo lição de Wald e Mendes³⁵, a instituição de uma “ação civil” para perseguir os casos de improbidade administrativa coloca, inevitavelmente, a questão a respeito da competência para o seu processo e julgamento, tendo em vista especialmente as consequências de eventual sentença condenatória que, nos expressos termos da Constituição, além da indisponibilidade dos bens e do ressarcimento ao erário, poderá acarretar a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos do Réu (artigo 37, § 4º, da Constituição Federal)³⁶. Não pairam dúvidas, pois, sobre o realce político-institucional desse instituto.

A simples possibilidade de suspensão de direitos políticos, ou a perda da função pública, isoladamente consideradas, seriam suficientes para demonstrar que não se trata de uma ação qualquer, mas de uma “ação civil” de forte conteúdo penal, com incontestáveis aspectos políticos.

Essa colocação serve pelo menos para alertar-nos, segundo ensinamento de Arnold Wald e Gilmar Mendes³⁷, sobre a necessidade de que não se torne por pacífica a competência dos juízes de primeira instância para processar e julgar, com base na Lei nº 8.429, de 1992, as autoridades que estão submetidas, em matéria penal, à competência originária de Cortes Superiores ou até mesmo do Supremo Tribunal Federal.

A Reclamação 2138, proposta pela União Federal em agosto de 2002 em favor do então Ministro da Ciência e da Tecnologia Ronaldo Sardenberg, levou a questão ao Supremo Tribunal Federal (STF), que possui a competência para julgar crime de responsabilidade, decidir que não caberia o seu julgamento pela justiça comum. Com o êxito desta Reclamação, precedentes podem ser abertos para que

³⁴ WALD; MENDES, 1998, Op. cit.

³⁵ WALD; MENDES, 1998, Op. cit.

³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

³⁷ WALD; MENDES, 1998, Op. cit.

agentes políticos não sejam mais julgados por improbidade administrativa.

A ação de improbidade administrativa contra o ex-ministro junto à Justiça Federal é contestada na Reclamação susodita, com base no artigo 102, inciso I, alíneas b e c, da Constituição Federal. Para a União, o Ministro de Estado não se sujeita à lei de improbidade administrativa, respondendo, neste ponto, por crime de responsabilidade, junto ao Supremo.

O Superior Tribunal Federal, depois de fazer distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na Constituição, quais sejam, o do artigo 37, § 4º, regulado pela Lei nº 8.429/92, e o regime de crime de responsabilidade fixado no artigo 102, I, c, disciplinado pela Lei nº 1.079/50, decidiu que tais agentes, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o Supremo Tribunal Federal.

Anteriormente, em 14 de dezembro de 2005, o ministro Joaquim Barbosa, apesar da maioria que já se formava quando do último julgamento pela procedência da reclamação, com os votos do relator, ministro Nelson Jobim, seu entendimento foi pela improcedência da reclamação entendendo que a tipificação da lei dos crimes de responsabilidade não abrangeria os tipos de delitos previstos na lei de improbidade, pelos quais o ex-ministro Ronaldo Sardemberg foi condenado, observados do princípio da moralidade. Seu voto foi contrário ao do ministro-relator, mas fora voto vencido.

Em 13 de junho de 2007, foi decretada a decisão, onde a tese que prevaleceu é a de que "a competência do Supremo para processar e julgar ministros de estado por crimes de responsabilidade atrairia, por abrangência de tipificação, o processamento e julgamento dos titulares desses cargos, também pelos atos de improbidade administrativa". A tese que prevaleceu, do ministro-relator Nelson Jobim, pela procedência da Reclamação, obteve a maioria de votos do Plenário, vencendo por 6 votos a 5.

As considerações do ministro Joaquim Barbosa em seu voto vencido, foi no sentido de que os atos pelos quais Sardemberg foi condenado, entre eles, os delitos previstos no artigo 9º, da Lei 8.429 "auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividades no poder público] e, conforme o inciso IV do mesmo artigo, utilizar, em obra ou

serviço particular, veículos máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição do poder público ou o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros pagos pelo erário. Para ele, as tipificações da lei de improbidade administrativa não se enquadram como crime de responsabilidade da Lei 1.079/50, a não ser que se interprete, por extensão, ao proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

No caso da Reclamação 2138, o embaixador Ronaldo Sardemberg responde por delitos que não se enquadram nos dispositivos da Lei 1.079, nem mesmo nos delitos previstos no título II, artigo 13º da mesma lei, que trata de crimes específicos de ministro de estado. Assim, de acordo com Joaquim Barbosa, os fatos que levaram o Ministério Público a propor ação de improbidade contra o embaixador, não se enquadram na legislação citada, e não se trata de responsabilização política, não podendo ser aplicado o disposto no artigo 102, inciso I, alínea "c" da Constituição, motivo pelo qual acompanhou o voto do ministro Carlos Velloso.

Assim, existe no Brasil uma dupla normatividade em matéria de improbidade (ou probidade) com objetivos distintos, uma específica da Lei 8.429/92 de tipificação cerrada e incidência sobre um vasto rol de acusados, incluindo até pessoas sem nenhum vínculo com a administração pública. A outra, relacionada à exigência de probidade, decorrente de preceito constitucional, dirigida aos agentes políticos, especialmente ao chefe do Poder Executivo e os ministros de estado. É o caso do artigo 85, inciso V da Constituição Federal, se completando com a Lei 1.079/50. São disciplinas diversas que visam o mesmo valor ou princípio constitucional – a moralidade na administração pública, mas têm objetivos constitucionais diversos e buscam coibir a prática de atos desonestos e antiéticos.

No entanto, existe um contraste quando a legislação se dirige aos fins de apuração da responsabilização política, quando o tratamento é outro, conforme o artigo 85 da Constituição e na Lei 1.079/50. Nesses casos, o objetivo constitucional visado é muito mais elevado, tratando-se de responsabilizar os agentes políticos com penalidades que "podem parecer brandas, se comparadas às previstas na Lei de Improbidade Administrativa, pois o objetivo da punição é lançar no ostracismo político o agente faltoso, especialmente o Chefe de Estado, cujas ações configurem um risco para o estado de direito, a estabilidade das instituições e, em suma a confiança da Nação". Por isso, ao agente condenado por esses crimes são aplicadas apenas duas punições: a perda do cargo e da perda de direitos políticos

por oito anos.

As autoridades políticas, se fossem julgadas por crime de responsabilidade, teriam foro privilegiado, ou seja, não seriam mais julgadas perante a primeira instância, mas perante os tribunais ou órgãos do Legislativo: presidente da República, procurador-geral da República, ministros do STF e senadores responderiam pelo ilícito perante o Senado; ministros, perante o STF; governadores e secretários, na Assembléia, prefeitos e secretários municipais, perante a Câmara de Vereadores, e promotores e juízes, perante os Tribunais de Justiça.

Igualmente, em que pese a respeitável inteligência contrária, tem entendido o Superior Tribunal de Justiça, em razão da pendência do julgamento pelo STF da Reclamação 2138-6, que é questão prejudicial a justificar a suspensão do processo, até julgamento da Reclamação. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. SUSPENSÃO DO PROCESSO. PREJUDICIALIDADE EXTERNA. RECLAMAÇÃO EM TRÂMITE NO STF. I - Trata-se de ação civil pública, na qual se busca a condenação do Município e de seu ex-prefeito por atos de improbidade administrativa praticados durante sua gestão, a teor do art. 11, caput, da Lei nº 8.429/92. II - Deve ser mantido o acórdão que determinou a suspensão do processo em apreço, a teor do art. 265, inciso IV, alínea "a", do CPC, até o julgamento final da Reclamação nº 2.138-9, em curso perante o STF, em face da relevância de tal julgado ao presente pleito. III - A Reclamação nº 2.138-9 cuida da adequação dos agentes políticos ao regime previsto na Lei de Improbidade Administrativa, o que pode levar à extinção da presente ação civil pública, por estar fulcrada em dispositivo da citada norma. IV - Recurso especial improvido. Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, decide a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Os Srs. Ministros LUIZ FUX, TEORI ALBINO ZAVASCKI, DENISE ARRUDA e JOSÉ DELGADO votaram com o Sr. Ministro Relator. DJ 04.04.2005 p. 216 (negrito nosso)

A RELAÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE E A QUESTÃO DOS AGENTES POLÍTICOS: RECLAMAÇÃO 2138-6

A doutrina majoritária sempre considerou que a Lei nº 8.429/1992 tem natureza civil, prevalecendo, portanto, o entendimento de que a competência originária para processar e julgar a ação de improbidade administrativa é do juiz de primeiro grau.

Claro que a competência atribuída aos juízes de primeiro grau, na ação de improbidade, acaba por gerar uma certa assimetria em comparação a esfera penal, pois “na medida em que caracterizando-se a improbidade, no mais das vezes, também um ilícito penal, teremos dois órgãos jurisdicionais, de competências funcional e *ratione matéria* e absolutamente diversas, a apreciar o mesmo fato, o que vem levando alguns a defenderem a alteração das regras de competência para a hipótese”³⁸.

Mazzilli³⁹ elenca as providências que foram tomadas por aqueles que tem interesse em beneficiar-se com o foro por prerrogativa e função:

Nessa linha, algumas providências foram seguidas pelos interessados em beneficiar-se com o foro por prerrogativa de função: a) sustentaram ter natureza criminal as sanções instituídas pela Lei n. 8.429/92, para os atos de improbidade administrativa (perda do cargo, suspensão de direitos políticos e ressarcimento ao erário); b) apresentaram reclamação ao Supremo Tribunal Federal, pedindo reconhecesse que as ações de improbidade, fundadas na Lei n. 8.492/92, envolviam autêntico crime de responsabilidade, sendo, assim de competência originária dos tribunais pertinentes; c) apresentaram proposta de alteração legislativa para ampliar o foro por prerrogativa de função para alcançar até mesmo ex-autoridades, tanto em matéria criminal como civil (mudanças na redação do art. 84 do CPP).⁴⁰

Visando a alteração das regras de competência supramencionadas, a edição da inconstitucional Lei n° 10.628/2002 acabou estendendo às ações de improbidade o mesmo foro por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal para ações criminais.

Em face da promulgação da Lei n° 10.628/2002, foram interpostas duas Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2797, STF –Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 19.12.2006 e ADI 2860 –STF -Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 19.12.2006). No julgamento das referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, em 15.09.2005, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a redação dada pela Lei n.º 10.628/2002, que incluiu o § 2º ao art. 84 do CPP, prevendo o foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade, inclusive para ex-autoridades, conforme previsto do § 1º do mesmo dispositivo. Nesta decisão, com

³⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.944

³⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. 26ª ed. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 325

⁴⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. 26ª ed. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 325

efeito vinculante e aplicável erga omnes, o STF entendeu que se a Constituição não estabeleceu foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa, a lei ordinária não poderia estabelecer.

Ao declarar inconstitucionais os §§ 1º e 2º do art. 84 do CPP, incluídos pela Lei 10.628/2002⁴¹, o Supremo Tribunal Federal utilizou os seguintes fundamentos:

[...] no plano federal, as hipóteses de competência cível ou criminal dos tribunais da União são as previstas na Constituição da República ou dela implicitamente decorrentes. [...] Quanto aos Tribunais locais, a Constituição Federal –salvo as hipóteses dos seus arts. 29, X e 96, III-, reservou explicitamente às Constituições do Estados-membros a definição da competência dos seus tribunais, o que afasta a possibilidade de ser ela alterada por lei federal ordinária (ADI 2797, STF, Julgamento em 15.09.2005 –Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 19.12.2006).

Embora declarados inconstitucionais os dispositivos da Lei nº 10.628/2002, Garcia e Alves⁴² manifestam preocupação com o episódio:

Não deixa de ser preocupante o episódio representado pela promulgação da Lei n. 10.628/2002 ao apagar das luzes de um governo duramente acionado, no campo da improbidade administrativa, pelo Ministério Público Federal. Com efeito, tudo está a indicar que a garantia do foro por prerrogativa de função introduzida inconstitucionalmente pela Lei n.10628/02, teve “endereço certo”, circunstância que além de significar afronta aos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade, configura também inconstitucionalidade por desvio de função legislativa⁴³

Após o referido episódio, um Ministro de Estado, réu em uma ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal, interpôs a Reclamação 2138/DF (STF – Pleno-rel Min. Nelson Jobim originário. Rel para o Acórdão Gilmar Mendes. DJ de 18.04.2008), na qual alegou ser agente político e por isso, já respondia por crime de responsabilidade previstos na Lei nº1.079/50, caracterizando o bis in idem. De forma que se afastada a aplicabilidade da Lei de

⁴¹ A Lei 10.628/2002 incluiu os § 1º e 2º § no Art. 84 do CPP, os quais vieram a ser declarados inconstitucionais no julgamento das ADI 2797 e 2860 (STF): “Art.84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade. [...] §2º A ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no §1º.”

⁴² Garcia e Alves, 2014, p. 949, op. cit

⁴³ GARCIA; ALVES, 2014, p.949, op. cit

Improbidade o Ministro passaria responder apenas pelo crime de responsabilidade, que prevê foro especial ao cargo por ele exercido.

No julgamento, realizado em 13.06.2007, o STF acolheu a tese decidindo que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplicaria aos agentes políticos na ocasião em que o ato praticado também fosse previsto como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/50. Sendo necessário o preenchimento de duas condições para que o agente político não responda por improbidade administrativa, quais sejam: a) esse agente político deverá ser uma das autoridades sujeitas à Lei nº 1.079/50⁴⁴; b) o fato por ele praticado deverá ser previsto como improbidade administrativa e também como crime de responsabilidade (STF – Pleno - Reclamação 2138/DF - Julgamento 13.06.2007 - Rel. Min. Nelson Jobim originário. Rel. para o Acórdão Gilmar Mendes. DJ de 18.04.2008).

Neves e Oliveira⁴⁵ e Carvalho Filho⁴⁶ entendem que os agentes políticos podem ser réus na ação de improbidade administrativa, com a consequente aplicação das sanções da Lei n. 8.429/1992, salvo aquelas de natureza política (perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício de função pública) que somente podem ser aplicadas por meio do respectivo processo por crime de responsabilidade. Com pode se verificar nos argumentos consignados por Neves e Oliveira:

[...] não há que se falar em imunidade do agente político à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. A interpretação sistemática do ordenamento jurídico demonstra que a intenção do legislador constituinte foi a de estabelecer regras especiais para os agentes políticos que cometerem atos de improbidade/crimes de responsabilidade em relação exclusivamente à aplicação de sanções políticas (perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício de função pública), mas não no tocante às demais sanções que não possuem caráter político e que estão previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992. Destarte, o agente político pode ser responsabilizado, pelo mesmo fato, com fundamento na legislação especial, que trata do crime de responsabilidade, e na Lei 8.429/1992, ressalvada a aplicação de sanções políticas, sem que isso configure bis in idem. No processo e julgamento por crimes de responsabilidade serão aplicadas as sanções políticas (perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício de função pública), enquanto na ação judicial de improbidade administrativa o magistrado

⁴⁴ A Lei nº 1.079/50 prevê crimes de responsabilidade aos seguintes agentes políticos: a) Presidente da República; b) Ministros de Estado; c) Procurador-Geral da República; d) Ministros do Supremo Tribunal Federal; e) Governadores e seus Secretários.

⁴⁵ NEVES, Daniel Amorim Assunção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016, p. 53

⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 1143

aplicará as demais sanções elencadas na Lei 8.429/1992 (ressarcimento ao erário, multa civil etc.).⁴⁷

Para Alexandre de Moraes⁴⁸ a Constituição Federal, nos termos do art. 37, § 4º, “determina as consequências para a prática de improbidade administrativa, sem excluir qualquer agente político de sua incidência”. Portanto, não deve prevalecer o posicionamento adotado pelo STF, na Reclamação 2138/DF, pois, além de implicar no distanciamento da independência das instâncias, enfraquecerá o combate à improbidade administrativa. Além disso, a consequência de tal posicionamento será a indesejável “concentração de poder para o processo e julgamento das autoridades de primeiro escalão (Ministros, Secretários de Estado etc.), pois, via reflexa, acabou por estabelecer foro privilegiado”

Garcia e Alves (2014, p. 951) advogam o entendimento de que todos agentes políticos se sujeita mas duas esferas. Respondem tanto às sanções de improbidade administrativa, previstas na Lei 8.429/1992, quanto às sanções por crime de responsabilidade (Lei 1.079/1950, no DL 201/1967 e na Lei 7.016/1983), podendo serem aplicadas de forma cumulativa sem que isso configure bis in idem.

Assim, discordam da decisão proferida na Reclamação 2138/DF, pois a própria Constituição Federal acolhe a responsabilização no campo da improbidade “...sem prejuízo da ação penal cabível”. Então vejamos os argumentos:

Segundo pensamos, a insistência na equiparação entre atos de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade é equivocada, parecendo-nos de meridiana clareza, data vênia, que o art. 85, V, da CF, ao considerar que os atentados contra a probidade na administração também constituem crimes de responsabilidade, não desejou limitar os seus efeitos a este campo político de sancionamento, o que, inclusive, é remarcado pelo art. 37, § 4º, da CF. É dizer, mesmo que se considerem verdadeiramente penais as condutas previstas no art. 85 –corrente atualmente vencedora no STF, da qual, data vênia, discordamos –o fato é que, repita-se à exaustão, a própria Carta política acolhe a responsabilização no campo da improbidade “... sem prejuízo da ação penal cabível”. Desse modo, é possível concluir que o atuar ímprobavai repercutir em pelo menos três esferas distintas, a saber: a dos crimes “comuns”, ados crimes de responsabilidade (preferimos a expressão “infrações político-administrativas”) e, por fim, a esfera da improbidade administrativa, de natureza extrapenal, sendo harmoniosa, a partir da Magna Carta, a convivência dos três sistemas sancionatórios⁴⁹.

⁴⁷NEVES; OLIVEIRA, 2016, p. 53, op. cit

⁴⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 32ª edição. Atlas, 2016. VitalSource Bookshelf Online. Disponível em: <[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597005707/cfi/6/2\[:vnd.vst.idref=order01\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597005707/cfi/6/2[:vnd.vst.idref=order01])>

⁴⁹ GARCIA; ALVES, 2014, p. 951, op. cit

Os agentes políticos são uma espécie do gênero agentes públicos, portanto, devem responder por atos ímprobos em ação própria de improbidade administrativa, de natureza civil, regida pela Lei 8.429/1992. Além do mais, a Constituição da República admite expressamente, em seu art.37, no § 4º, a duplicidade de regime para os ilícitos de improbidade.

Pazzaglini Filho⁵⁰ afirma que a Lei de Improbidade Administrativa se aplica a todos agentes políticos dos Três Poderes, não se incluindo atos legislativos e jurisdicionais próprios. Não há norma vigente que retire o agente político do polo ativo na ação de improbidade. Além de haver plena compatibilidade entre a Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade, e a Lei. 8.429/1992.

Mazzilli⁵¹ entende que se tratam de esferas diferentes de responsabilidade (administrativa, civil e penal), inexistindo, portanto, bis in idem, mesmo que o agente esteja respondendo, pelo mesmo ato, por improbidade e crime de responsabilidade. Portanto a lei da improbidade é aplicável aos agentes políticos, conforme os seguintes argumentos:

Registra-se ainda, a existência de distinção entre a responsabilidade civil abrangida pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e os crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/50 e no Decreto-Lei nº 201/67.

Diante da independência das diferentes esferas de responsabilidade – administrativa, civil e penal –, nada impede a aplicação das penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, inexistindo bis in idem, mesmo que se pretenda punir o mesmo fato. A condenação de um agente político ímprobo na esfera penal, não lhe assegura o direito de não responder, pelo mesmo fato, nas esferas civil e administrativa, porque, de acordo com o ressaltado, trata-se de esferas de competência distintas⁵².

De fato, é possível afirmar que não há jurisprudência consolidada no STF sobre esta questão. O próprio julgamento da Reclamação 2138/DF foi ajustado, “uma vez que a decisão em comento foi proferida por maioria apertada dos Ministros (seis x cinco) e a composição atual da Corte é substancialmente diferente daquela que proferiu a decisão”⁵³.

Considerando que desde o julgamento Reclamação 2138/DF houve significativa alteração na composição dos Ministros do STF, existe a possibilidade de

⁵⁰ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 10

⁵¹ MAZZILLI, 2013, p. 325, op. cit

⁵² MAZZILLI, 2013, p. 325, op. cit

⁵³ NEVES; OLIVIEIRA, 2016, p. 50, op. cit

mudança no entendimento que julgou a inaplicabilidade da Lei de Improbidade aos agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade (Lei 1079/1950). Nesse sentido, em julgamentos posteriores, houveram decisões do STF e STJ no sentido de que a Lei de Improbidade se aplica aos agentes políticos.

No julgamento da Questão de Ordem na Petição 3923-8/SP, o Supremo Tribunal Federal decidiu que as condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade. (STF –Pleno -Questão de Ordem em Pet. 3.923-8-SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 26/9/2008).

Na Reclamação 2790/SC (STJ -Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 02/12/2009, DJe 04/03/2010), o STJ discordou do entendimento do STF contido na Reclamação 2138/DF, ao afirmar que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa, com exceção ao Presidente da República. Porém na mesma decisão admitiu o foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa, por simetria aos crimes comuns, alegando, que há, em tais casos, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça:

1. 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, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza.
3. Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembleia Legislativa). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça.
4. Reclamação procedente, em parte. (Rcl 2790/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 02/12/2009)

Ressalte-se que no julgamento da Reclamação 2790/SC utilizou-se o argumento da competência implícita completar para afastar a competência dos juízes de primeira instância para julgar autoridades com base na Lei 8.429/1992(STJ

-Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 02/12/2009, DJe 04/03/2010).

Entretanto, sob pena de violar os princípios constitucionais da isonomia, do juiz natural e da independência das instancias, a teoria das competências implícitas não deve ser utilizada para justificar a extensão do foro por prerrogativa de função. Com efeito, não se deve ampliar a competência constitucional dos Tribunais, seja por via lei ordinária, seja pela interpretação sistêmica da Constituição⁵⁴.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Petição 3211/DF (STF-Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2008, Dje 27/06/2008), que envolveu um de seus Ministros, réu em ação de improbidade administrativa, a Corte Suprema decidiu por sua competência para julgamento de ação de improbidade administrativa proposta em face de um de seus membros:

Questão de ordem. Ação Civil Pública. Ato de improbidade administrativa. Ministro do Supremo Tribunal Federal. Impossibilidade. Competência da Corte para processar e julgar seus membros apenas nas infrações penais comuns. 1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros. 2. Arquivamento da ação quanto ao Ministro da Suprema Corte e remessa dos autos ao Juízo de 1º grau de jurisdição no tocante aos demais. (Pet 3211QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2008, Dje 27/06/2008).

Na decisão da Petição 3211/DF ficou consignado que seria a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência um Ministro do Superior Tribunal Federal ser julgado por um juiz singular. Como podemos ver no voto do Ministro Cesar Peluso:

[...] seria absurdo ou o máximo do contra-senso conceber que ordem jurídica permita que Ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, mas entre cujas sanções está também a perda do cargo. Isto seria a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência. (Voto do Ministro Cesar Peluso -STF-Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2008, Dje 27/06/2008)

⁵⁴ CAMBI, Eduardo. **Foro por prerrogativa de função nas ações civis públicas por improbidade administrativa**. Revista de Processo. Vol. 233/2014, p. 215 –237. ed. Jul / 2014 DTR\2014\3346.

Garcia e Alves⁵⁵ discordam dos motivos apresentados para justificar a extensão foro especial, nas ações de improbidade, em face dos Ministros do STF. O argumento da hierarquia, utilizado para preservar a competência originária do Superior Tribunal Federal, não é suficiente para justificar o foro especial nas ações de improbidade, uma vez que não existe hierarquia no exercício da judicatura. Tão pouco o argumento de que os tribunais seriam mais imparciais do que o juiz singular, tendo em vista que os membros dos tribunais estariam muito mais vulneráveis a influência política do que os juízes de primeiro grau. Por conseguinte, concluem que são razões secundárias para a preservação da competência *ratione personae* dos tribunais, conforme a seguinte explicação:

A adoção do foro por prerrogativa de função na seara da improbidade, ansiosamente desejada por alguns agentes políticos, pouco diz com o problema da hierarquia –visto que não há, sob o ponto de vista do exercício da judicatura, hierarquia entre o menos graduado magistrado e os Ministros da Excelsa Corte –ou mesmo com a dignidade das autoridades em jogo, cujo resguardo se vê garantido não pelo foro especial, mas, antes, pela exigência de uma imputação fundada, não leviana. São razões secundárias, pois o que se busca preservar no estabelecimento da competência originária *ratione personae* dos tribunais é, sobretudo, a imparcialidade do julgamento, evitando-se que uma alta autoridade da República exerça, maleficamente, a sua influência sobre o órgão julgador. Ocorre que a realidade desmente a suposta maior imparcialidade dos tribunais (Estaduais, Regionais Federais e Superiores), surpreendentemente muito mais vulneráveis aos influxos políticos que um magistrado de primeira instância, cuja investidura se dá por intermédio de rigoroso concurso de provas e títulos (e não por indicação do Presidente da República ou pela malsina-da regra do “quinto constitucional”) e cuja judicatura se vê amparada pelas garantias previstas nos arts. 93 e 95 da Constituição Federal⁵⁶.

Em julgamento na Medida Cautelar na Reclamação 15131/RJ, o Ministro Joaquim Barbosa conclui que a decisão do STF, na Petição 3.211-QQ, parece não ter alcançado as decisões proferidas pelo STJ. Que essa decisão do foro especial se refere apenas aos Ministros do STF e qualquer reinterpretação no sentido de estendê-la a agentes públicos, afigura-se ilegítima, pois trata-se de competência excepcional:

Logo, a decisão proferida por esta Corte na Pet. 3.211-QO não parece ter o alcance que tem sido extraído por algumas das decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, em especial aquelas mencionadas como precedentes na reclamação na qual foi proferido o ato ora reclamado.

⁵⁵ Garcia e Alves, 2014, p.944, op. cit

⁵⁶ GARCIA; ALVES, 2014, p.944, op. cit

Pode-se dizer que, naquela oportunidade, este Supremo Tribunal Federal limitou-se a afirmar a sua competência para julgar os ministros desta Corte Suprema nos casos em que se sustenta a ocorrência de ato de improbidade administrativa.[...] Eventual reinterpretação do julgado no sentido de estender a regra então adotada a agentes públicos que não foram mencionados na oportunidade afigura-se, a meu sentir, ilegítima, uma vez que, tratando-se de competência excepcional, não é possível estendê-la por meio de raciocínio analógico.(STF -MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 15131/RJ –Relator Min. Luiz Fux –Julgamento Ministro Joaquim Barbosa –Dje 04/02/2013

No Agravo Regimental na Reclamação 12.514-MT, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que não há foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa movidas contra Conselheiros de Tribunais de Contas (STJ, Corte Especial, AgRgna Rcl 12.514-MT, Rel. Min. Ari Pargendler, julgado em 16-9-2013).

No referido julgamento, o Superior Tribunal de Justiça posicionou-se no sentido de não existir foro por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa, mesmo se ajuizadas em face de agentes políticos com foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade. O relator, Ministro Ari Pargendler, ao preferir seu voto proferido, assim se manifestou:

[...] 2.Salvo melhor juízo, o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação nº 2.138, DF, constituiu um episódio isolado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e tudo leva a crer que não se repetirá à vista de sua nova composição.

Participaram do aludido julgamento como votos vencedores, julgando procedente a Reclamação, os Ministros Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão e Cezar Peluso; destes, só o Ministro Gilmar Mendes permanece como membro da Corte.

Participaram desse julgamento, como votos vencidos, julgando improcedente a Reclamação, os Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Joaquim Barbosa, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence; permanecem na Corte os Ministros Marco Aurélio, Joaquim Barbosa e Celso de Mello.

Os Ministros Celso de Mello (Pet nº 5.080, DF –DJ, 1º.08.2013), Marco Aurélio (Reclamação nº 15.831, DF –DJ, 20.06.2013), Joaquim Barbosa (Reclamação nº 15.131, RJ –DJ, 04.02.2013), Carmen Lúcia (Reclamação nº 15.825, DF –DJ, 13.06.2013) e Rosa Weber (Reclamação nº 2.509, BA –DJ, 06.03.2013) já decidiram monocraticamente acerca da incompetência do Supremo Tribunal Federal para julgar ação de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que tenha prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade; o Ministro Luiz Fux já se pronunciou, em decisão monocrática, pela competência, nesse caso, do Supremo Tribunal Federal (MS nº 31.234, DF –DJ, 27.03.2012).

Quer dizer, já há o convencimento de 5 (cinco) membros do Supremo Tribunal Federal pela inexistência do foro privilegiado na ação de improbidade administrativa, valendo registrar que as decisões monocráticas mais recentes estão nessa linha de entendimento (Superior Tribunal de Justiça -Corte Especial -AgRg na Rcl 12514/MT, Rel. Min. Ari Pargendler)

O mesmo posicionamento foi adotado no julgamento do Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial 1.216.168-RS, ratificando-se a orientação do STJ no sentido de que o foro por prerrogativa de função não se estende ao processamento das ações de improbidade:

[...] 6. Por fim, na sessão do dia 16.9.2013, no julgamento do AgRg na Rcl 12.514/MT, de relatoria do Ministro Ari Pargendler, a Corte Especial firmou orientação no sentido de que o foro por prerrogativa de função prerrogativa de função não se estende ao processamento das ações de improbidade administrativa. (STJ, 2a T., EDcl no AgRg no REsp 1.216.168-RS, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 24-9-2013.)

Os Tribunais têm decidido que prefeitos e vereadores, por não serem contemplados na referida Lei nº 1.079/1950, submetem-se ao foro de primeiro grau no caso da ação de improbidade⁵⁷.

Em relação a deputados federais, o Superior Tribunal Federal adotou posicionamento de serem processados por improbidade administrativa perante o juiz de 1ª grau, tendo em vista que, diferentemente dos Ministros de Estado, não estão sujeitos a Lei 1.059/50⁵⁸.

Pazzaglini Filho⁵⁹ conclui que **“na ação civil de improbidade administrativa, não prevalece o foro por prerrogativa de função existente na sede penal”** (grifo do autor). Da mesma forma, ressalta que na ação de improbidade prevalece a competência do juízo de primeiro grau, mesmo que proposta contra agentes políticos que possuem foro privilegiado nos crimes comuns e de responsabilidade, citando o seguinte julgado no Agravo Regimental no AREsp nº 422.394/DF:

[...] 2. Na espécie, contudo, a preliminar de incompetência do juízo de primeiro grau foi afastada pelo Tribunal de origem, sob o argumento de que o foro por prerrogativa de função não se estende ao processamento das ações por improbidade administrativa, o que se compatibiliza com a orientação pacificada nesta Corte.

3. "A ação de improbidade administrativa deve ser processada julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade" (AgRg na Rcl 12.514/MT, Rel. Ministro Ari Pargendler, DJe 26/9/2013). (AgRg no AREsp nº 422.394/DF, Min. Rel. Og Fernandes, Dje 14/03/2014)

⁵⁷ CARVALHO FILHO, 142-143, op. cit

⁵⁸ MORAES, 2016, p.356, op. cit

⁵⁹ Pazzaglini Filho, 2015, p.222, op. cit

Garcia e Alves⁶⁰ acentuam que as hipóteses de foro por prerrogativa de função se restringem ao campo penal. Dessa maneira, os agentes políticos que praticarem condutas ilícitas sob o aspecto do direito administrativo ou do direito privado, não se beneficiarão do foro especial, sendo neste sentido a doutrina e a jurisprudência. De igual modo, o mesmo remédio se aplica no campo da Lei n. 8.429/92, onde não se cogita de aplicação de sanção penal, pois: “praticando tais autoridades atos caracterizadores de improbidade, a competência para o seu processo e julgamento será dos magistrados de primeiro grau, juízes naturais de tais causas”.

O argumento de que as sanções previstas na Lei n. 8.429/92 possuem “forte conteúdo penal”, visando, assim, a aplicação do foro por prerrogativa de função previsto nos crimes comuns e crimes de responsabilidade, “é incapaz de subverter o comando constitucional no sentido de que o sancionamento no campo da improbidade administrativa se dará “sem prejuízo da ação penal cabível”⁶¹.

No plenário o STF, na Petição 3.240/DF, foi reiniciada a discussão sobre a possibilidade de responsabilização de Ministros de Estado por ato de improbidade administrativa, bem como sobre qual seria o foro competente. Note-se que o julgamento iniciou em 19/11/2014, porém até o momento aguarda julgamento (BRASIL, STF. Informativo 768. Pet. 3240/DF))

Conforme visto neste estudo, há uma tendência de que, caso o Plenário venha a julgar a questão do foro especial nas ações de improbidade, o STF manifeste-se no sentido de que as ações de improbidade ajuizadas em face de autoridades com foro por prerrogativa de função sejam julgadas em 1ª instância.

INEXISTÊNCIA DE FORO PRIVILEGIADO EM RELAÇÃO ÀS AÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal de 1988 não incluiu o julgamento das ações por ato de improbidade administrativa na esfera de atribuições jurisdicionais originárias do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais ou quaisquer outros tribunais, cuja competência originária não as abrange, ainda que propostas em face dos congressistas, de Ministros de Estado,

⁶⁰ Garcia e Alves, 2014, p. 942, op. cit

⁶¹ GARCIA; ALVES, 2014, p. 950-951, op. cit

Governadores, Prefeitos ou do próprio Presidente da República.

Diversamente, o Ex-Ministro Paulo Brossard defende a existência de foro especial para as ações civis por ato de improbidade administrativa de membros do Poder Judiciário, afirmando que, “em tema pertinente ao exercício de suas funções judicantes ou administrativas, envolvendo mesmo sua permanência na magistratura ou o seu afastamento dela, não pode ser processado e julgado por juiz a ele hierarquicamente inferior”⁶².

Na mesma esteira de Paulo Brossard, Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes defendem:

[...] a incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar causas de improbidade administrativa em que sejam réus Ministros de Estado ou membros de Tribunais Superiores, em face da natureza das sanções aplicáveis, que ultrapassam os limites da reparação pecuniária e podem ir, em tese, até à perda da função pública.

Admitir a competência funcional dos juízos de primeira instância é subverter todo o sistema jurídico nacional de repartição de competências⁶³. (grifo nosso)

Ao ver do doutrinador Alexandre de Moraes, Doutor em Direito do Estado e Livre-docente em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, não há existência de foro privilegiado para as ações civis por ato de improbidade administrativa.

Discordamos desse posicionamento, pois a Constituição Federal, consagrando o princípio do Juiz Natural (artigo 5º, incisos XXXVII e LIII), não permite alterações de foro por conveniências ou analogias políticas. O legislador constituinte foi claro ao direcionar os foros especiais em razão da dignidade da função somente para o processo penal – bastando, por exemplo, a leitura do artigo 102, I, b ou artigo 105, I, a –; excluindo-se, portanto, de forma peremptória o processo e julgamento das ações civis por ato de improbidade administrativa originariamente nos Tribunais.

Fábio Konder Comparato, igualmente, nega a existência de foro especial para responsabilização por atos de improbidade administrativa, afirmando que “a criação de foros privilegiados, em razão da função ou cargo público exercido por alguém, é sempre submetida ao princípio exercido por alguém, é sempre submetida ao princípio da reserva, de natureza constitucional ou legal. Em nenhum país do mundo, que se pretenda Estado de Direito, ou, mais ainda, Estado Democrático de Direito, nunca se ouviu dizer nem sequer sugerir que o Poder Executivo, ou o Poder Judiciário tenham competência para criar prerrogativas de foro; pior ainda – o que seria

⁶² BROSSARD, Paulo. **Parecer juntado na Reclamação nº 591/98 ajuizada perante o Superior Tribunal de Justiça.** (in MORAES, 2013. Op. cit., p. 2645).

⁶³ WALD; MENDES, 1998, Op. cit. p. 213.

inominável abuso – ninguém jamais admitiu a constitucionalidade de sistemas jurídicos onde houvesse prerrogativas de foro para os próprios membros do Poder que as criava”; para concluir que os privilégios de foro “representam uma exceção ao princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei. Em conseqüência, tais prerrogativas devem ser entendidas à justa, sem a mais mínima ampliação do sentido literal da norma. Se o constituinte não se achar autorizado a conceder a alguém mais do que a consideração da utilidade pública lhe pareceu justificar, na hipótese, seria intolerável usurpação do intérprete pretender ampliar esse benefício excepcional⁶⁴. (grifo nosso)

DA RECLAMAÇÃO 2138 – AGENTES POLÍTICOS – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA X CRIME DE RESPONSABILIDADE

Ao julgar a Reclamação 2138 (Informativo STF nº 471) o Plenário do Supremo Tribunal Federal em decisão por maioria de votos, explicitou que os agentes políticos, por serem regidos por normas especiais de responsabilidade, inscritas no art. 102, I, 'c', da Constituição da República de 1988, regulado pela Lei 1.079/50, não respondem por improbidade administrativa com base no art. 37, § 4º, da CR/88, regulado pela Lei 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade perante o STF.

[...]

Concluindo, não podemos negar que se trata de decisão a desserviço ao combate da impunidade, mal estar em nossa sociedade hodiernamente⁶⁵. (grifo nosso)

O conceito de agente público é amplo, como dantes aqui colacionado. Assim, com efeito, faz menção a todo tipo de servidor que, direta ou indiretamente, pratique ato de improbidade administrativa contra a Administração Pública, direta ou indireta. Todavia, há o entendimento que os agentes políticos, Presidente da República, por exemplo, não estão incursos nas iras da Lei de Improbidade Administrativa, vez que já respondem por crimes de responsabilidade.

Destarte, o entendimento acima sufragado ganhou vida com a Reclamação 2138-6, em trâmite no Supremo Tribunal Federal. Por esta Reclamação, argumenta-se que os agentes políticos não estão sujeitos ao processo decorrente da prática de atos de improbidade administrativa.

A Ação de improbidade administrativa é, essencialmente, uma ação cível, tendo em vista que esta não veicula pretensão punitiva estatal (pena privativa de liberdade e medida de segurança), mas sim a imposição de sanções civis (multa civil, ressarcimento do dano, perda dos bens adquiridos ilicitamente, proibição de

⁶⁴ MORAES, 2013. Op. cit. p. 2645-2646.

⁶⁵ SANTOS, Carla Maia dos. **Comentários sobre a decisão proferida pelo STF na Reclamação Nº 2138**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em 30 set. 2013.

contratar com Poder Público e receber incentivos ou benefícios, fiscais ou creditícios, oriundos do erário) e de sanções político-administrativas (suspensão dos direitos políticos e perda do cargo público). Quanto ao foro competente para a propositura da ação de improbidade, José Antônio Lisboa Neiva afirma inexistir qualquer previsão constitucional fixando como sendo de competência originária de qualquer Tribunal superior ou de tribunais inferiores a demanda da resultante da improbidade administrativa⁶⁶.

Anteriormente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, preceituava que a competência para processar e julgar os atos de improbidade no sistema da Lei nº. 8.429/1992 será, ordinariamente, do juízo de primeira instância da Justiça Comum Federal ou Estadual, conforme jurisprudência a seguir:

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. EMENTA: Improbidade administrativa (Constituição, art. 37, §4º, Cód. Civil, arts. 159 e 1.518, Leis nº 7.347/85 e 8.429/92). Inquérito civil, ação cautelar inominada e ação civil pública. Foro por prerrogativa de função (membro do TRT). Competência. Reclamação. 1. Segundo disposições constitucional, legal e regimental, cabe a reclamação da parte interessada para preservar a competência do STJ. 2. Competência não se presume (Maximiliano, Hermenêutica, 265), é indisponível e típica (Canotilho, in Resp – 28.848 DJ de 02.08.93). Admite-se, porém, competência por força de compreensão, ou por interpretação lógico-extensiva. 3. Conquanto caiba ao STJ processar e julgar, nos crimes comuns e de responsabilidade, os membros dos Tribunais Regionais do Trabalho (Constituição, art. 105, I, a), não lhe compete, porém, explicitamente, processá-los e julgá-los por atos de improbidade administrativa. Implicitamente, sequer, admite-se tal competência, porquanto, aqui, trata-se de ação civil, em virtude de investigação de natureza civil. Competência, portanto, de juiz do primeiro grau. 4. De lege ferenda, impõe-se a urgente revisão das competências jurisdicionais. 5. À míngua de competência explícita e expressa do STJ, a Corte Especial, por maioria de votos, julgou improcedente a reclamação. Julgamento em 01 de dez. 1999, in: Revista do Superior Tribunal de Justiça. Brasília: STJ, ano 13, nº 137, janeiro, 2001, p. 17 – 60.

Mas houve mudança neste entendimento a partir do que tange a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos Agentes Políticos, face à recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que apreciando a Reclamação de Competência, de nº. 2.138, decidiu pela não aplicabilidade da Lei nº 8.429/92 aos ditos agentes políticos do caso em questão. Esta decisão avulta-se relevante o exame da decisão pelo potencial efeito multiplicador que dela pode advir.

⁶⁶ NEIVA, José Antônio Lisboa. **Improbidade Administrativa: Estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar**. Niterói: Impetus, 2005. p. 47.

Num momento histórico onde os larápios e mal-intencionados de todos os gêneros, muitos ocupantes de cargos políticos, promovem uma exibição grotesca de malversação dos recursos públicos, o posicionamento jurisprudencial da Egrégia Corte é um estímulo a impunidade, compelindo os demais Juízes a fazer vista grossa frente à corrupção que assola a Nação.

Concluindo, a legislação objeto de estudo é um instrumento de combate para a manutenção da ordem jurídica, destarte, devemos buscar o máximo de efetividade a mesma para que seja possível salvaguardar não só o patrimônio público, mas o próprio Direito que reclama a punição daqueles que violam suas regras e princípios.

Há conhecida controvérsia doutrinária e jurisprudencial a respeito da natureza jurídica da Reclamação. Sendo desnecessário aprofundar este tópico, pode-se aceitar a corrente que vem se mostrando majoritária, no sentido de que se trata de ação de extração constitucional, cuja finalidade é assegurar a competência, bem como a autoridade das decisões proferidas pelo STF, conforme o previsto no art.102 II da CF/88.⁶⁷

O que releva notar, para a solução das dúvidas apontadas inicialmente, é a afirmação aceita, de forma pacífica, no sentido de que a Reclamação não se insere na sistemática constitucional do controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos do Poder Público.

Isto importa dizer que as decisões proferidas em sede de Reclamação não possuem eficácia erga omnes e efeitos vinculantes em relação aos demais entes do Estado, diferentemente do que ocorre com a Ação Direta de inconstitucionalidade, a Ação Declaratória de Constitucionalidade, a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão, e Arguição do Descumprimento de Preceito Fundamental.

Uma interpretação sistemática dos dispositivos relativos aos instrumentos de controle concentrado de normas, e especialmente, a contrário sensu, do que dispõe

⁶⁷ Sobre a identificação da natureza da reclamação, como ação de características e finalidades tipicamente jurisdicionais, v. exemplificativamente, Cândido Rangel Dinamarco, "A reclamação no processo civil brasileiro", em *Nova era do processo civil*, São Paulo, Malheiros, 2003, p.195/207, esp. p.198/199; Leonardo José Carneiro Cunha, "Natureza jurídica da reclamação constitucional", em *Aspectos atuais e polêmicos dos recursos cíveis e de outros meios de impugnação às decisões judiciais*, vol.8 (coordenadores Nelson Nery Júnior e Tereza Arruda Alvim Wambier), São Paulo, RT, 2005, p.325/343, esp. p.328/333; e ainda Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, *Reclamação constitucional no direito brasileiro*, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris editor, 2000, p.459/461. Tal é o entendimento que se consolidou no STF, nada obstante a origem jurisprudencial da Reclamação, como notícia Alexandre de Moraes, *Constituição Interpretada*, Atlas, São Paulo, 2005, p.1462, citando, entre outros arestos, o contido em RTJ 112/504.

o art.103 §2º da CF/88.

O que o sistema constitucional e processual pretende, pelo instrumento da Reclamação, é viabilizar um meio para a fiscalização da observância, e preservação, tanto da competência do Pretório Excelso, como ainda da autoridade de suas decisões.

As decisões do Supremo proferidas em casos concretos de sua competência recursal ou originária (recurso extraordinário, recurso ordinário, outras hipóteses de impugnação e ações cíveis e criminais iniciadas no próprio Tribunal) possuem, como qualquer outra decisão judicial de inferior ou superior instância, eficácia apenas inter partes. Vinculam apenas os litigantes no feito considerado, deixando incólume, como não poderia deixar de ser, pessoas e entidades estranhas ao processo. Até porque, solução diversa significaria na prática vincular terceiros à coisa julgada proferida inter alios.

Mas elas deixam livres os magistrados de todas as instâncias e graus de jurisdição para o exame incidental da constitucionalidade de atos normativos, com a evidente possibilidade, posterior, de reexame da questão de direito pelo próprio Supremo, por meio de recurso extraordinário.

Entretanto, na própria Reclamação 2138 vem se desenhando uma nova tese, mais ampla e prejudicial, relacionada não apenas à questão da competência originária: a ideia de que os agentes políticos não estão sujeitos à Lei 8.429, de 1992.

Não sendo demais realçar que mesmo julgada procedente a reclamação, não terá a mesma o condão de afetar diretamente outras ações pendentes propostas contra agentes políticos, por uma simples razão: a decisão proferida na Reclamação limita-se apenas às partes envolvidas no processo de origem, não possuindo eficácia vinculante e erga omnes. Nesse sentido, vale mencionar o julgado a seguir:

Processual civil. Agravo regimental no recurso especial. Improbidade administrativa. Pedido de suspensão do processo indeferido. Questão prejudicial externa. Reclamação 2138-6/DF. Não configuração. Decisão mantida. Desprovidimento do agravo regimental.

1.O Plenário do STF julgou improcedente a ADIN 2797/DF 'a para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10.628, de 24 de dezembro de 2002, que acresceu os §§ 1º e 2º ao art.84 do Código de Processo Penal" (rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 26.9.2005, p.36). Portanto, não há falar na possibilidade da suspensão da ação de improbidade administrativa com relação à referida ação constitucional.

2.A Reclamação 2138/DF, pendente de julgamento perante o STF, não configura prejudicialidade externa apta a suspender o processo, com

fundamento no art.265 IV 'a', do Código de Processo Civil, em que se discute suposto ato de improbidade administrativa cometido por prefeito.

3.Precedentes do STJ.

4.Agravo regimental desprovido. ⁶⁸

Assim, não há fundamento apto a justificar a suspensão das ações por ato de improbidade praticado por agente político, tendo como parâmetro a Reclamação 2138. Por isso, seguindo este posicionamento, a ministra Ellen Gracie, presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) determinou o arquivamento das Reclamações (RCL) 5389, 5391 e 5393, ajuizadas por três prefeitos do estado do Pará que queriam que o Supremo estendesse para eles os efeitos da decisão na Reclamação 2138, que determinou não ser aplicável a agentes públicos -somente naquele caso - a lei de improbidade administrativa.

Os prefeitos dos municípios paraenses de Altamira, Brasil Novo e Vitória do Xingu respondem a ações por improbidade administrativa. As reclamações se baseiam nos mesmos argumentos. Os prefeitos afirmam que as decisões em seus processos estariam em divergência com a jurisprudência do Supremo, que segundo eles teria sido firmado no julgamento da RCL 2138, e que o resultado daquele julgamento deveria possuir efeito vinculante.

Em sua decisão, a ministra Ellen Gracie ressaltou que a decisão do julgamento da RCL 2138 - que trata do caso do ex-ministro Ronaldo Motta Sardenberg, não possui efeito vinculante e nem eficácia erga omnes (sobre todos), e que como os prefeitos não figuravam como partes naquele julgamento, a decisão não vale para eles.

Nesse mesmo sentido, o ex-secretário de Administração de Vila Velha (ES) ajuizou no STF a Reclamação 5378. Além de citar a RCL 2138, O ex-secretário capixaba alegou a possibilidade da Lei 8429/92 (Lei de improbidade administrativa) vir a ser declarada inconstitucional no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2182. A ministra lembrou, contudo, que não existe afronta à autoridade de decisão do STF, já que o julgamento da ADI 2182 ainda não foi concluído. Da mesma forma e com os mesmos argumentos, a ministra negou seguimento (arquivou) a Reclamação 5378.

⁶⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. AgRg no Recurso Especial 764.836-SP, 1ª Turma, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, v.u., j. em 06.12.2005, DJ. 06.02.2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo trouxe conhecimentos consideráveis acerca do tema pesquisado, que tratou da lei de improbidade administrativa com fundamento no julgamento da reclamação 2138 no STF e possibilitou-me uma análise concisa e relevante quanto à produção científica relacionada ao tema escolhido e a praxe enquanto profissional de direito.

Nesse sentido, o enfoque foi dado na improbidade administrativa, identificando conceitos e características dos atos ímprobos, bem como identificados os sujeitos ativo e passivo na improbidade administrativa. Foram, também, delineados os deveres do agente político, bem como as sanções a ele aplicadas quando restar configurado ato de improbidade administrativa.

Entretanto, foi abordado nesta pesquisa sobre o julgamento da Reclamação (Rcl) 2138, bem como sobre o recente reconhecimento de repercussão geral, por meio do Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, de questão que trata a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei da Improbidade Administrativa, a ser decidida pelo Supremo na análise do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 683235.

Rememorando, conforme restou demonstrado, no caso da Reclamação 2138, o Supremo Tribunal Federal decidiu haver distinção entre o regime de responsabilidade dos agentes políticos e o regime dos demais agentes públicos, entendendo, à época, que os agentes políticos, por serem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/1992, mas, apenas, por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante a Corte, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal.

Ao reconhecer repercussão geral sobre a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429, de 1992, contudo, os ministros do Supremo salientaram que as causas versam sobre autoridades públicas diferentes (ministros de Estado e prefeitos), normas específicas de regência dos crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/50 e Decreto-Lei nº 201/67), e regramento constitucional próprio de cada autoridade. Também acrescentaram que têm sido frequentes na Corte recursos acerca da mesma matéria, que apresenta interesse político e social.

Contudo, a improbidade sempre existiu e sempre vai existir, pois, o homem é quem estará no poder, e as práticas desviantes são parte de sua conduta. Cabe, porém, aos órgãos competentes para fiscalização a monitorização necessária, com a consequente e efetiva aplicação das sanções devidas.

No que tange à aplicação ou não da Lei de Improbidade aos agentes políticos, tem-se que esta discussão é um tanto quanto perigosa, senão, até, maliciosa e sem fundamento, tendo em vista que o agente político tem os mesmos deveres e obrigação pelo zelo da coisa pública como qualquer agente público.

O argumento de que o agente político do alto escalão não pode responder pelo crime de improbidade porque a todo instante toma importantes decisões é temível, pois há de se considerar que, ao se candidatar para um cargo de alta relevância, deve ter ciência de tal responsabilidade.

Por esse motivo, não dá para fazer distinção de responsabilidade quando se trata de interesse público, porque todos têm o dever de lutar por uma sociedade justa, igualitária, com redução das desigualdades sociais; com os agentes políticos não pode ser diferente, caso contrário, estar-se-á simplesmente esmagando a atual Carta Magna, ou até mesmo ignorando sua existência, o que poderia trazer de volta, ainda que de forma implícita, a sensação da época do autoritarismo, época esta marcada pela intolerância e injustiça.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/30/1998/19.htm>>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo

no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, 1942. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 6. ed. rev. Coimbra: Al-medina, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação.** São Paulo: Atlas, 2002.

GERAIGE NETO, Zaiden. **O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional:** artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Raphael Babetto Pereira; LUNA, Vitor Franchini. **A Lei de Improbidade Administrativa e sua aplicação aos agentes políticos na atualidade.** THESIS São Paulo, ano IV, v. 7, p. 95-114, 1º Semestre, 2007. Disponível em: <www.cantareira.br/thesis2/atual/thesis7_improbidade.pdf>. Acesso em: 30 set. 2013.

GONÇALVES, Kildare. **Direito Constitucional didático.** São Paulo: Ferreira, 2006.
LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Princípio da insignificância no direito penal.** vol. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito processual do trabalho:** doutrina e prática forense, modelos de petições, recursos, sentenças e outros. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MATTOS, Geraldo. **Dicionário Júnior da Língua Portuguesa.** 2. ed. São Paulo: FTD, 2001.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. (Coleção temas sociais).

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9. ed., atual. até a EC 71/12. São Paulo: Atlas, 2013.

NEIVA, José Antônio Lisboa. **Improbidade Administrativa: Estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar**. Niterói: Impetus, 2005.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RITT, Leila Eliana Hoffmann. **O princípio da proporcionalidade como instrumento de solução de conflitos entre os princípios constitucionais e efetivação dos direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/principio.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2013.

SANTOS, Carla Maia dos. **Comentários sobre a decisão proferida pelo STF na Reclamação Nº 2138**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em 30 set. 2013.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; JESUS, Damásio E. **Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais**. Boletim IBCCrim nº 54, maio de 1997.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. AgRg no Recurso Especial 764.836-SP, 1ª Turma, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, v.u., j. em 06.12.2005, DJ. 06.02.2006.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ – 1ª Turma – REsp nº 196.932/SP – Rel. Min. Garcia Vieira, julgado em 19 de março de 1999.

TARTUCE, Flávio. **A função social dos contratos: do Código de Defesa do Consumidor ao novo Código Civil**. São Paulo: Método, 2005.

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO – TRF 1ª região – 2ª Sessão – Relator: Juiz Tourinho Neto. Julgado em 2 de maio de 1995. Cadernos de direito

constitucional e ciência política. RT, nº 12, p. 344.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Competência para julgar ação de improbidade administrativa**. Revista de Informação Legislativa, nº 138, Abril a Junho de 1998.