



Para que serve a Lei de Improbidade Administrativa

20/01/2007

A Ação de Improbidade Administrativa movida pelo Ministério Público Federal contra o ex-ministro Raul Jungmann reacendeu o antigo debate sobre o emprego deste tipo de ação. Antes de se defender da grave denúncia de que é alvo — é acusado de desviar R\$ 33 milhões dos cofres públicos quando era ministro do Desenvolvimento Agrário — o hoje deputado federal pelo PPS de Pernambuco entrou com Reclamação no Supremo Tribunal Federal para trancar a Ação Civil Pública por improbidade administrativa.

Jungmann justifica que agentes políticos têm foro privilegiado. Por isso, a Lei de Improbidade Administrativa não poderia ser aplicada, já que não prevê a possibilidade de supressão de instâncias no julgamento. A ação tem seu curso ordinário: começa na primeira instância.

Marcos Jorge Caldas Pereira, advogado de Raul Jungmann, se baseou em outra reclamação para provocar análise da questão pelos ministros do STF.

Em 2002, o ex-ministro de Ciência e Tecnologia Ronaldo Sardenberg foi condenado em primeira instância à perda dos seus direitos políticos durante oito anos. O MP o acusa de improbidade administrativa por ter usado para fins particulares um avião da Força Aérea Brasileira. Ele recorreu ao STF. Esta foi a primeira vez que a suprema corte foi chamada a se pronunciar sobre a questão: agentes políticos devem se submeter à Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92) ou estão sujeitos à Lei de crimes de responsabilidade. (1.079/50)?

Por enquanto, o placar mostra tendência de manter a prerrogativa de foro privilegiado aos agentes políticos: 6 x 1. A previsão é que em abril haja avanço em direção da conclusão da matéria, quando o ministro Joaquim Barbosa vai apresentar o seu voto. Depois desse, ainda faltam três votos.

Reverter o placar parece uma possibilidade remota. Embora os votos já dados possam ser mudados, ao menos cinco votos contra a aplicação da Lei de Improbidade para agentes políticos estão garantidos. Três deles, porque partiram de ministros aposentados: Maurício Corrêa, Ilmar Galvão e Nelson Jobim. Os votos dos ministros Cezar Peluso e Gilmar Mendes também parecem consolidados. O sexto voto contra a aplicação da Improbidade é da ministra Ellen Gracie. O único voto contra também não muda mais. É do ministro Carlos Velloso, também já aposentado.

Ao julgar um recurso da prefeita de Magé (RJ) em Ação por Improbidade Administrativa movida pelo MP fluminense, o ministro Gilmar Mendes teceu severas críticas à atuação de promotores e procuradores. Depois de citar situações em que o MP teria usado a ação de improbidade administrativa para fins pessoais, corporativistas ou políticos, o ministro afirmou que o foro privilegiado é a maneira que as autoridades têm para se proteger contra perseguições políticas ou pessoais.

Por questões formais de processo, o ministro rejeitou o recurso da prefeita, mas criticou a atuação do MP-RJ: “Os autos revelam visível abuso por parte de membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na utilização da ação de improbidade administrativa para praticamente inviabilizar a atuação administrativa da chefe do Poder Executivo do município de Magé.”

Prerrogativa de foro

Em seu voto, o relator Nelson Jobim concluiu que o julgamento de um agente político por um juiz de primeira instância é incompatível com a Constituição Federal, que dá prerrogativa de foro a autoridades. Ele criticou a propositura de ações muitas vezes destituídas de qualquer fundamento. “O propósito é dar ao perseguidor uma aura de coragem e notoriedade e impor ao atingido o maior constrangimento possível”, analisa.

O ministro Gilmar Mendes observou que se o agente político pode ser julgado pelo STF por infrações penais comuns, também pode ser julgado pela corte por improbidade administrativa, que muitas vezes acarreta penas mais graves que alguns crimes, como perda de cargo e direitos políticos.

No caso do deputado Raul Jungmann, especialistas entendem que a ação deveria ser criminal, uma vez que é acusado de formação de quadrilha. É o Código Penal que prevê o crime de peculato. A grande questão é que a Lei de Improbidade engloba agentes públicos. Pela tendência apresentada pelo Supremo, os agentes políticos, que também são agentes públicos, têm prerrogativas enquanto os demais não.

O procurador da República **José Alfredo de Paula Silva** diz que Jungmann deve ser processado tanto criminal quanto civilmente. Explica que ajuizou a ação baseado na Lei de Improbidade Administrativa porque só cabe ao procurador-geral da República pedir investigação criminal. Segundo ele, o procurador-geral está de férias e ainda não recebeu os documentos relativos à investigação, mas isso deve ser feito assim que retornar.

Paula Silva não concorda com a posição que o STF está tomando. Segundo ele, se não for mais possível ajuizar ação por improbidade a elite do funcionalismo público vai ser imunizada. E lamenta pelas inúmeras ações que deverão ser extintas ou arquivadas.

Leia a Reclamação ajuizada por Raul Jungmann

Exma. Sra. Ministra Presidente do E. Supremo Tribunal Federal

RAUL BELENS JUNGMMANN PINTO, brasileiro, solteiro, membro do Poder Legislativo Federal, residente e domiciliado nesta Capital, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda sob o nº 244.449.284-68, por seu advogado ao final firmado (doc. 1), oferece, pela presente,

RECLAMAÇÃO



COM PEDIDO DE LIMINAR

fundada no art. 156 do Regimento Interno, em face do Juízo Federal da 17ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, por onde se processa a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2006.34.00.037843-0, certo da concessão de necessária e justificada medida liminar para o efeito de suspender-se o curso do feito até decisão final da presente.

Foi o reclamante surpreendido na última quinta-feira por profissionais de imprensa, em busca de informações sobre uma Ação em curso na Justiça Federal envolvendo seu nome, da qual não tinha conhecimento.

Foi ela assunto dos noticiários noturnos das televisões do dia 11 e na mídia impressa de 12 até hoje, posta em grande destaque inicialmente nas edições de 12 seguinte do Correio Braziliense e da Folha de São Paulo (doc. 2/3), além de Estado de São Paulo e Jornal do Brasil, entre tantos outros.

Em acesso ao site da Seção Judiciária do Distrito Federal, constatou-se o ajuizamento da referida Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa proposta ao apagar das luzes de 2006 em face do ora reclamante e outros, pretendendo a revogação e anulação de contratos administrativos de nºs. CRT/DF/24008/98 e 74000/2001, como se tem do extrato processual abaixo:

Processo: 2006.34.00.037843-0

Classe: 7300 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Vara: 17ª VARA FEDERAL

Juíza: CRISTIANE PEDERZOLLI RENTZSCH

Data de Autuação: 18/12/2006

Distribuição: 2 - DISTRIBUICAO AUTOMATICA (19/12/2006)

Nº de volumes:

Objeto da Petição: 1030103 - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO - ATOS ADMINISTRATIVOS - ADMINISTRATIVO 1140605 - ANULAÇÃO - CONTRATOS - LICITAÇÕES E CONTRATOS - ADMINISTRATIVO

Observação: RESSARCIMENTO AO ERARIO / NULIDADE DOS CONTRATOS CRT/DF/24.008/98 E CRT/DF/74000/2001

Movimentação

Data: 19/12/2006 18:36:40

Cod: 170

Descrição INICIAL AUTUADA



Complemento

Data: 19/12/2006 10:58:22

Cod: 2

Descrição: DISTRIBUICAO AUTOMATICA

Complemento

Partes

REQDO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA INCRA

REQTE: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

REQDO: ERNESTO LINCOLN MARINHO MAGALHAES

REQDO: ALMIR FREITAS DE SOUZA

REQDO: ALBA ROSAS COSTA CHACON

REQDO: RRN COMUNICACAO E MARKETING SS LTDA

REQDO: RAUL BELENS JUNGSMANN PINTO

REQDO: FLAVIA PIRES TORREAO

REQDO: ELINEY PEDROSO FAULSTICH

REQDO: REBECA SCATRUT

REQDO: CASABLANCA COMUNICACAO E MARKETING LTDA

REQDO: JULIANO TORRES SALES

REQDO: ARTPLAN COMUNICACAO S/A

REQDO: ROBERTO MEDINA

Procurador: JOSE ALFREDO DE PAULA SILVA

Procurador: RAQUEL BRANQUINHO P.M. NASCIMENTO

Seu conteúdo restou posteriormente conhecido pelo reclamante, apesar de ainda sem curso (doc. 4). Já autuada a inicial, será ela a qualquer momento submetida ao exame preliminar da autoridade reclamada, que adotará o procedimento determinado pelo § 7º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, verbis:

“Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e

justificações, dentro do prazo de quinze dias.”

E, como se mostrará a seguir, o processamento da ação perante o Juízo reclamado implica em usurpação da competência desse Egrégio Tribunal.

I I

O ora reclamante é Deputado Federal eleito pelo Estado de Pernambuco para o mandato iniciado em 01-02-2003 e que se encerrará no próximo dia 31 de janeiro, tendo sido reeleito para o mandato a iniciar-se em 01-02-2007 e findar-se em 31-01-2011 (doc. 5/6).

OS atos ditos ímprobos – contratos celebrados em 19/06/98 e 11/12/2001 – foram praticados no período em que o reclamante exercia o cargo de Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, para o qual não está sujeito às regras da Lei nº 8.429/92.

Isso porque são agentes políticos o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Governadores de Estado, os Ministros e Secretários de Estado, os Senadores, os Deputados Federais e Estaduais, Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e dos demais Tribunais Superiores, os Desembargadores de Tribunais de Justiça Estaduais e de Tribunais Regionais Federais, entre tantos outros, cada categoria respondendo perante Órgãos competentes para o julgamento do crime de responsabilidade.

Anote-se que em sessão de 20 de novembro de 2002, do Supremo Tribunal Federal, teve início e ainda pende de conclusão o julgamento da Reclamação 2138-DF, que tem precisamente por objeto a prevalência da tese acima enunciada.

De início, já se haviam pronunciado pela procedência da dita reclamação os Ministros Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Maurício Corrêa e Ilmar Galvão, quando suspenso o julgamento, em 20.11.2002, em razão do pedido de vista do Ministro Carlos Velloso.

Tal julgamento teve continuidade em 14.12.2005, quando tomado o voto-vista do Ministro Carlos Velloso, e por antecipação, o do Ministro Cezar Peluso, o primeiro, inaugurando a divergência, e o segundo, acompanhando o Relator, tendo sido novamente suspenso em razão de pedido do Ministro Joaquim Barbosa, situação que ainda persiste.

Do respeitável voto proferido na assentada inaugural, pelo eminente Relator, Ministro Nelson Jobim, tem-se, ao tratar do regime especial, a distinção entre o regime de responsabilidade dos agentes políticos e o dos demais agentes públicos, trazendo à baila a doutrina de Hely Lopes Meirelles, in “Direito Administrativo Brasileiro”, 26ª ed. 2001, pág. 71/72, e manifestação do advogado Aristides Junqueira Alvarenga.

Leia-se do respectivo noticiário:

20/11/2002 – 20:13 – Supremo interrompe julgamento sobre foro especial e aplicação da Lei de Improbidade



O Supremo Tribunal Federal interrompeu hoje (20/11) o julgamento da Reclamação (RCL 2138) que discute o foro privilegiado e a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) aos agentes políticos. Até o momento, a tese que tem prevalecido é a do voto do ministro Nelson Jobim. Segundo ele, os agentes políticos não podem ser julgados pela Lei de Improbidade Administrativa porque já estavam submetidos a regime especial de responsabilidade, previsto anteriormente pela Lei 1.079/1950, que prevê os crimes de responsabilidade.

No caso em questão, a União, que é a reclamante, pretende ver extinto o processo que tramita no primeiro grau da Justiça Federal de Brasília, contra o ministro da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Mota Sardenberg. Ele foi condenado ao ressarcimento do erário e à perda dos direitos políticos por oito anos por ter utilizado indevidamente aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) .

Após a leitura do voto pelo ministro Nelson Jobim, relator da ação, houve sustentação oral. O Advogado-Geral da União, José Bonifácio Borges de Andrada, defendeu a procedência da ação. No mesmo sentido, falou o Ministério Público, representado pelo vice-procurador-geral da República, Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Não puderam fazer sustentação oral a Associação Nacional do Procuradores da República (ANPR), o Ministério Público do Paraná e a procuradora da República no Distrito Federal Walquíria Quixadá. Eles se posicionaram contra a Reclamação, e tentaram impugná-la e apresentar sustentação oral na tribuna. Porém, tiveram seu requerimento indeferido pela maioria dos ministros do Plenário.

A maioria entendeu que o Ministério Público tem interesse na causa mas, perante o Supremo Tribunal Federal, a instituição é representada pelo procurador-geral da República. Nesse ponto, ficaram vencidos os ministros Carlos Velloso, Celso de Mello, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio. Eles defenderam tese distinta, a de que o procurador-geral da República atua no Supremo como mero fiscal da lei, e não como parte no processo. Portanto, para essa corrente, a procuradora Walquíria Quixadá poderia ter ingressado como interessada, já que atuou como parte na ação por improbidade contra o ministro Sardenberg junto à primeira instância da Justiça Federal.

RELATOR

Terminada essa parte, o relator do processo, ministro Nelson Jobim, que havia anteriormente concedido liminar no processo, votou pela procedência da Reclamação. De acordo com ele, o julgamento de um agente político, como ministro de Estado, por um juiz de primeira instância é incompatível com a Constituição Federal (artigo 102, I, “c”), que concede prerrogativa de foro a essas autoridades.

Nelson Jobim lembrou que essa prerrogativa não é um privilégio pessoal dos agentes políticos, mas uma garantia para que possam exercer suas atribuições político-administrativas, que consistem em expressar a vontade soberana do Estado.

Para o ministro, os agentes políticos, além do crimes de responsabilidade, podem ainda ser punidos pela lei penal comum, mas também desde que sejam julgados pelo juízo competente conforme o previsto pela Constituição Federal. Não caberia portanto, para o relator, a submissão do agente político a uma outra lei, para que fosse julgado por autoridade inferior.

“Se se quisesse introduzir essa mudança, ela haveria de provir de emenda constitucional”, defendeu Jobim. “E nessa hipótese, melhor seria suprimir de vez a competência desta Corte para processar e julgar os ministros de estado, em sede penal e de responsabilidade”, concluiu ele.

O ministro deu exemplo de situações que derivam do processamento de autoridades pela primeira instância, como o afastamento cautelar do Presidente da República, do Congresso Nacional ou mesmo do Supremo Tribunal Federal.

Em seu voto, o ministro criticou também a propositura de ações que classificou de “espetaculares”, derivadas da inadequada aplicação das leis, sendo que a maioria é destituída de qualquer fundamento.

“O propósito notório é dar ao perseguidor uma aura de coragem e notoriedade e impor ao atingido o maior constrangimento possível”, afirmou ele, lembrando também da ampla divulgação pelos meios de comunicação dessas ações.

Em seu voto, também pela procedência da Reclamação, o ministro Gilmar Mendes ressaltou o argumento do relator no sentido de que os delitos previstos pela Lei de Improbidade são “autênticos crimes de responsabilidade”. Além disso, para ele, se um agente político deve ser julgado por infrações penais comuns pelo Supremo Tribunal Federal, então não poderia ser julgado por instância inferior por delitos da Lei de Improbidade Administrativa, que pode acarretar penas bem mais graves que a de alguns crimes comuns. Ele citou a perda do cargo ou dos direitos políticos.

Em seguida, também fazendo referência ao voto de Nelson Jobim, votaram a ministra Ellen Gracie e os ministros Maurício Corrêa e Ilmar Galvão, no mesmo sentido.

Após esses cinco votos pela procedência da ação, o ministro Carlos Velloso pediu vista dos autos para melhor refletir sobre o tema. Para a conclusão do julgamento, faltam os votos de mais 6 dos 11 ministros da Casa.

Caso vença a tese do relator, o processo contra Ronaldo Mota Sardenberg junto à 14ª Vara Federal do Distrito Federal será extinto, sendo nula a condenação que sofreu.

Dúvida não resta da máxima probabilidade de que prevaleça, no julgamento da citada Reclamação, a linha do voto do seu eminente Relator, e por consequência da plausibilidade jurídica da presente medida cautelar, desde que dos onze ministros da Corte Suprema, até agora somente um divergiu, restando apenas para serem proferidos os votos dos Ministros Joaquim Barbosa, Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence.

A par do sobejamente demonstrado *fumus boni iuris*, presente está, por igual e de modo inquestionável o *periculum in mora* autorizativo, consistente na possibilidade de julgamento

dessa ação por órgão jurisdicional absolutamente incompetente, como registrado pelo ilustre Ministro Nelson Jobim na apreciação liminar da suscitada Reclamação.

Evidencia-se, assim, a incompetência não só do Ministério Público Federal no Distrito Federal mas, igualmente, do Juízo reclamado, acarretando o prosseguimento do feito o dissabor de eventualmente, entre outras sanções, ter seus direitos políticos suspensos por Juiz Federal, em desrespeito à vontade popular.

I I I

Bem demonstrados, assim, o *fumus boni jûris* e o *periculum in mora*, a que alude o art. 7º, II, da Lei 1533/51, de aplicação subsidiária, certo está o Reclamante da concessão de liminar, para o fim de, até a decisão final da presente, suspender-se o curso da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2006.34.00.037843-0 que se processa perante o Juízo Federal da 17ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, com sua conseqüente avocação a esse Egrégio Tribunal.

Com as informações de praxe e a oitiva do douto Ministério Público Federal, confia-se na sua procedência para o efeito de reconhecer-se a incompetência absoluta do reclamado e a competência originária desse Egrégio Supremo Tribunal Federal para processar e julgar sobredita Ação Civil Pública.

Dá-se à causa, para os efeitos fiscais, o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Brasília - DF, 12 de janeiro de 2007

MARCOS JORGE CALDAS PEREIRA

OAB-DF nº 2.475

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2007-jan-20/serve_lei_improbidade_administrativa/