

**CENTRO UNIVRSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA –
ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

**DA COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DO PARLAMENTAR
POR PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA
ANÁLISE SOBRE A (IM) POSSIBILIDADE DA ADOÇÃO DO FORO
POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO**

VANINE CELESTE PATRIOTA VITORINO

CARUARU

2016

VANINE CELESTE PATRIOTA VITORINO

**DA COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DO PARLAMENTAR
POR PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA
ANÁLISE SOBRE A (IM) POSSIBILIDADE DA ADOÇÃO DO FORO
POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado o Centro Universitário Tabosa de Almeida – ASCES/UNITA, como requisito parcial, para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação da Profª. Msc. Roberta Cruz da Silva.

CARUARU

2016

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: ___/___/___

Presidente: Prof^a. Msc. Roberta Cruz da Silva

Primeiro Avaliador

Segundo Avaliador

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos espíritos de luzes que me deram força e paciência nos momentos mais difíceis, mostrando sempre que existe esperança em meio a tantas provações.

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho primeiramente, aos que sempre recorro nos meus momentos difíceis, espíritos de luz.

Em segundo plano quero dedicar a todos que compreenderam minha ausência e me apoiaram de maneira surpreendente. Minha família, em particular meus pais (Margarida e Aderbal) que sempre estiveram ao meu lado apoiando, apesar da distância.

Meus amigos e colegas de trabalho que contribuíram com a paciência e alguns argumentos referente ao tema, enriquecendo

Não posso deixar de dedicar este trabalho senão a minha orientadora prof. Roberta Cruz, que ao longo de toda a orientação sempre me apoio e incentivou.

RESUMO

Notando as crescentes denúncias de casos de improbidade administrativa cometidos por parlamentares federais, é interessante que ocorra uma compreensão da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), assim como quem pode oferecer a denúncia e qual o foro para o julgamento de ações que envolva esse tipo de agente político. No entanto, ocorrem muitas divergências a respeito de quem deve julgar tais ações, devido a existência do instituto do foro por prerrogativa (protege a função exercida pelos agentes políticos em caso de crimes de caráter penal) e as constantes discussões sobre a natureza da supracitada lei no Supremo Tribunal Federal. O presente trabalho tem por objetivo o estudo do instituto do foro por prerrogativa de função combinado com a análise da natureza da Lei de Improbidade Administrativa aplicada quando parlamentar incorre em atos ímprobos, sendo analisado o caso de atual Deputado Federal Alfredo Pereira do Nascimento. Para a elaboração desta monografia, foram utilizadas a pesquisa exploratória, com uma natureza bibliográfica, quantitativa e qualitativa, além do método dedutivo, por ter uma abordagem inicialmente conceitual indo a uma análise de caso. Tendo como resultado uma tendência ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal de que as Ações Cíveis Públicas por Ato de Improbidade Administrativa contra parlamentares federais serem julgadas na justiça comum.

Palavras-chaves: Lei de Improbidade administrativa; Foro por prerrogativa de função; Parlamentares; Posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

Noting the increasing reports of cases of administrative misconduct committed by federal parliamentarians, it is interesting that occurs an understanding of Law No. 8.429 / 92 (Administrative Misconduct Law), as well as who can offer the complaint and what is the forum for the trial of shares which involves this type of political agent. However, there are many disagreements about who should judge such actions, considering the existence of the court institute by prerogative (protects the function performed by political agents in the event of criminal character of crimes) and the ongoing discussions on the nature of the Corporate Law the Supreme Court. This work aims to study the court institute by prerogative combined function with the analysis of the nature of the Administrative Misconduct Act applied when parliamentary incurs unrighteous acts, which examined the case of current Congressman Alfredo Pereira do Nascimento. For the prevising of this paper, we used the exploratory research, with a bibliographical, quantitative and qualitative, in addition to the deductive method, to have an initially conceptual approach going to a case analysis. This research resulted in a tendency to position the Supreme Court that the public civil actions by Act Administrative Misconduct against federal parliamentarians be tried in regular courts.

Abstract: Administrative Misconduct Law; Forum by function prerogative; federal parliamentarians; position the Supreme Court.

EPÍGRAFE

“É uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai até onde encontra limites”.
Montesquieu

“A Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa de suas próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua razão de existir”.
Celso Antônio Bandeira de Mello

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	11
1.1. Princípios fundamentais regentes da Administração Pública	11
1.2. Improbidade Administrativa: tipologia e elemento subjetivo	15
1.3. Natureza da Lei de Improbidade Administrativa	20
1.4. Sujeitos Ativos dos Atos Ímprobos e sanções aplicáveis aos agentes ímprobos	23
CAPÍTULO II. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E A QUESTÃO DOS ATOS ÍMPROBOS	29
2.1. Perspectiva Histórica do Foro por Prerrogativa no Brasil	30
2.2. Disposições gerais a respeito do foro por prerrogativa de função	33
2.3. Foro por prerrogativa de função para os parlamentares	38
CAPÍTULO 3. DA (IM)APLICABILIDADE DE ADOÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO AOS PARLAMENTARES	41
3.1. Análise do caso Alfredo Nascimento	41
3.2. Opiniões controvertidas sobre o tema	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	56

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva verificar a possibilidade da aplicação do instituto do foro por prerrogativa de função em ações civis públicas por ato de improbidade quando o réu é parlamentar federal.

O tema ganhou relevância após um grande aumento de casos de improbidade divulgados na mídia, durante a operação LAVA JATO, que investiga o desvio e a lavagem de dinheiro da Petrobras.

O assunto ainda é muito polêmico causando muitas controvérsias entre os ministros do Supremo Tribunal Federal por não terem uma decisão pacífica a respeito da aplicação do foro por prerrogativas em questões de improbidade administrativas, sempre gerando grandes discussões nas sessões quando o tema vem ao Pleno para análise.

Para que possa haver um entendimento acerca desse assunto, que gera tanto desentendimento, é necessário um estudo sobre a Lei de Improbidade Administrativa e a aplicação do foro por prerrogativa de função. Para tanto, este trabalho foi organizado de forma que se possa ter um breve entendimento da matéria, chegando a uma exposição de um caso que envolve parlamentar e a ação civil pública de improbidade administrativa.

Para tanto, várias pesquisas na doutrina, como também na jurisprudência acerca dos assuntos aqui abordados, sendo delimitado um caso específico por ter sido um dos poucos casos encerrado pelo Supremo abrindo precedentes para os casos futuros. Sendo escolhida a Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa tramitada no Supremo Tribunal Federal como Pet 4805/PR, por em 2006, o Ministério Público Federal ter acusado o atual Deputado Federal Alfredo Pereira do Nascimento por atos de improbidade administrativa na queda de uma ponta sobre a represa Capivari-Cachoeira, na BR-116, KM 42,6 (rodovia Regis Bittencourt).

No primeiro capítulo desse estudo ocorrerá a análise dos princípios que norteiam a Administração Pública, com foco no princípio da moralidade. Sendo

mostrado também os principais pontos a respeito da Lei nº 8.429/92, tendo como o ápice do capítulo o entendimento sobre a natureza da referenciada lei para o desenrolar do trabalho.

No segundo capítulo foram analisados os pontos essenciais do instituto do foro por prerrogativa de função, indo da análise das Constituições já adotadas no Brasil, observado em quais situações ele pode ser utilizado, assim como a sua definição.

No terceiro capítulo foi realizado um estudo de caso, indo da abertura do processo em um juízo de primeiro grau até a resolução final do Supremo Tribunal Federal, assim como a exposição de argumentos de alguns ministros do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

CAPÍTULO I ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1.1 Princípios Fundamentais regentes da Administração Pública

Antes de abordar a questão da improbidade administrativa e dos parlamentares que praticam tais atos, é pertinente apresentar os princípios básicos fundamentais que regem a atividade da Administração Pública.

O Brasil vivencia diversas transformações no âmbito político-administrativo desde a publicação da Constituição Federal de 1988. Antes da atual Carta Magna entrar em vigor, já existiam alguns instrumentos para analisar os casos de improbidade administrativa, como é o caso da Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65) e da Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/50) (ZAVASCKI, SEMINÁRIO, 2014).

Com a vigência da Carta Federal de 1988, o Brasil é regido pelo Estado Democrático de Direito, que de acordo com a Constituição portuguesa é (*apud* SILVA, 2005, p.119):

[...] baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, que tem por objetivo a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa (art. 2º, redação da 2ª revisão, 1989).

Com esse novo modelo são fortalecidos alguns princípios constitucionais da Administração Pública, que auxiliam o aplicador da lei a punir de maneira coercitiva solene os que não atuarem na seara estatal com a devida responsabilidade. Tais princípios foram invocados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, em que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Esses princípios são insculpidos de acordo com os preceitos constitucionais e segundo a *Lex Mater* de 1988 em seu art. 5º, II: “ninguém será obrigado a fazer ou

deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, fundamentando dessa forma o **princípio da legalidade**. Ao administrador público é permitido fazer somente o que a lei permite (*secundum leges*). Tal princípio quando analisado no âmbito da Administração Pública é caracterizado pela “restrição de vontade” em que o Estado através de seus agentes só pode agir mediante lei que o determine (SPITZCOVSKY, 2009, pp. 101-104).

Salientando que em casos de uma possível atuação discricionária por parte do Estado, este irá discernir observando as condições que a lei impõe (ALEXANDRINO, 2012, p.192).

Tal discernimento baseia-se no **princípio da impessoalidade**, que ainda gera grandes divergências em sua aplicação. Este princípio, de um modo geral, traduz a imparcialidade que o administrador tem que ter com a tomada de decisão visando sempre o melhor para o coletivo (sociedade) (SPITZCOVSKY, 2009, pp.104- 107).

Ao analisar o citado princípio é perceptível que este divide-se em 03 (três) aspectos. O primeiro é o dever de isonomia por parte da Administração Pública, objetivando dessa forma a igualdade de tratamento perante todos e não visando o interesse pessoal do agente ou de terceiros que atua em nome da administração pública. O segundo é o de conformidade ao interesse público, também confundido com o princípio da finalidade, busca que a atividade realizada se limita tão somente a um fim legal, de interesse geral e impessoal. A terceira perspectiva é a vedação à promoção pessoal dos agentes públicos, feito este embasado no art. 37, § 1º da CF proibindo que o agente público se promova através de nomes, símbolos ou imagens em atos (expressão *lato sensu*) de órgão público. (ALEXANDRINO, 2012, pp.196-197).

Ainda em análise à Constituição Federal de 1988, o **princípio da publicidade**, expresso no art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV, alínea b, garante ao cidadão direito a informação e à obtenção de certidão.

Visando a uma maior transparência dos atos administrativos a Lei nº 9784/1999 (Lei do Processo Administrativo) prevê que é obrigatória à divulgação

oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previsto na Carta Federal de 1988. (DI PIETRO, 2015, p.109)

De acordo com a Carta Magna de 1988 há situações em que o Estado prevê a inaplicabilidade ao princípio da publicidade, entre eles está o art. 5º, XXXIII quando se trata da segurança da sociedade e do Estado; o art. 5º, LX quanto a intimidade ou o interesse social o exigirem e o art. 5º, XIV para resguardar a fonte de uma informação fornecida (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que somente a lei em sentido formal pode instituir regras de sigilo. Assim, em 2011, foi editada a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que veio a regular o direito à informação como o acesso ao registro e informação nos órgãos públicos (MELLO, 2015, p.117).

Para que essas informações sejam prestadas com uma maior qualidade o serviço público é baseado no **princípio da eficiência** inserido na Administração Pública através da EC n. 19/98. (LENZA, 2012, p.1280)

Para Silva, o princípio citado ocorre quando a atividade administrativa consegue os melhores resultados com o menor custo benefício. Sua aplicação tem como objetivo exigir que a atividade administrativa seja rápida, perfeita e rentável (2005, p.671).

Ainda de acordo com Silva:

O princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, matérias e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, consoante previsão do inciso LXXVIII do art. 5º (EC-45/2004) e em condições econômicas de igualdade dos consumidores. O princípio inverte as regras de competência, pois o bom desempenho das atribuições de cada órgão ou entidade pública é fator de eficiência em cada área da função governamental. (2005, p.672).

Continuando a análise do art. 37 da Carta Magna de 1988 é perceptível o princípio da moralidade, este refere-se à moralidade administrativa, importando com a noção objetiva de sua aplicação, ou seja, a moralidade extraída de um conjunto de normas que norteia o agente público a uma boa administração baseada na lealdade, ética e probidade. Tornando-se um ato vinculado a Administração Pública, vindo a ser requisito de validade de ato (DI PIETRO, 2015, pp. 110-113; 969-972).

De acordo com Hauriou *apud* Di Pietro (2015, pp.110-111) a moralidade administrativa é “[...] o conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da Administração”. Sendo a representação de um conjunto de valores que fixa um padrão de condutas que deve ser observado na atividade administrativa, no sentido de que ela atue com retidão de caráter, ética, honestidade, decência, lealdade, boa-fé.

Mello explica que:

[...] a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando *ilicitude* que sujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de *pauta jurídica*, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da *lealdade* e *boa-fé* [...] (2015, p. 123).

Quando ocorre a lesão ao princípio da moralidade administrativa gera um ato ilícito designado como improbidade administrativa. De acordo com a ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p.191) tem-se que:

[...] a moralidade administrativa não é uma questão que interessa prioritariamente ao administrador público: mais que a este, interessa ela prioritariamente ao cidadão, a toda a sociedade. A ruptura ou afronta a este princípio, que transpareça em qualquer comportamento público, agride o sentimento de Justiça de um povo e coloca sob o brasão da desconfiança não apenas o ato praticado pelo agente, e que configure um comportamento imoral, mas a Administração Pública e o próprio Estado, que se vê questionado em sua própria justificativa.

A moralidade administrativa tornou-se não apenas Direito, mas *direito público subjetivo do cidadão: todo cidadão tem direito ao governo honesto*. O intervencionismo do Estado na ordem econômica e sua presença constante na ordem social impuseram que a operacionalização de suas novas atividades se comportasse segundo valores éticos coerentes com a definição moral da sociedade.

Apresentados os princípios que devem reger primordialmente, a atuação do agente público, este trabalho se volta para o estudo da questão de improbidade administrativa, sendo o princípio da moralidade fundamental para o desdobrar deste tema. De acordo com Ávila o princípio referenciado tende a “[...] exigir a realização ou preservação de um estado baseado na sinceridade, boa-fé, motivação, lealdade, seriedade, zelo e postura exemplar” (2005, p.71).

Para atender estes comportamentos, faz-se necessária a criação de normas. Tais normas são divididas em duas categorias: norma princípio e norma regra. Esta, de acordo com Ávila são:

[...] descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos (2009, pp.78-79).

Ávila ainda afirma que as normas princípios são:

[...] normas imediatamente finalistas, primariamente prospectiva e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção (2009, pp.78-79).

Desse modo para que o Estado atenda aos interesses coletivos, cumprindo o seu papel, a Administração Pública deve, por sua vez, obediência as duas classes de normas zelando assim por uma boa guarda aos interesses sociais. Exemplo disto é o que ocorre na Lei de Improbidade Administrativa que será vista a seguir.

1.2 Improbidade Administrativa: tipologia e elemento subjetivo

Apresentados os princípios que regem a esfera pública e norteiam as atuações dos agentes, inclusive os políticos, o estudo recairá sobre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992).

Os atos ímprobos têm previsão legal desde antes da Constituição Federal de 1988. No ano de 1941 foi editado o Decreto-lei 3.240 que previa responsabilizar aquele que causa prejuízo a Fazenda Pública devido à locupletamento ilícito. Ainda na seara de prejuízo à Fazenda por enriquecimento ilícito, foram editadas as leis Pitombo-Godói (Lei nº 3.164/57) e Bilac Pinto (Lei nº 3.502/58) e por fim a Emenda Constitucional nº 01/69 (MORAES).

Com a menção expressa ao princípio da moralidade na Carta Magna de 1988, o ilícito ganho novas proporções atingindo a ética e boa-fé da Administração Pública, com a inserção do art. 37, § 4º em seu texto constitucional prevendo a improbidade administrativa (DI PIETRO, 2015, p.969):

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte:

[...]

§4º 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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988).

Para que o ato ímprobo fosse regulamentado, editou-se a Lei nº 8.429/92¹ conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Com a referida lei, todos os agentes públicos e particulares podem vir a responder por improbidade, com exceção do Presidente da República que a Constituição Federal de 1988 em seu art. 85, V dispõe que em caso de ato de improbidade administrativa o agente público responde por crime de responsabilidade (DI PIETRO, 2015, p.967).

Para não restar dúvida do que são atos de improbidade, a Lei nº 8.429/92 os identificou, dispondo-os em três artigos: o art. 9º versa sobre enriquecimento ilícito, o art. 10 sobre os atos que causam prejuízo ao erário e o art. 11 sobre os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. (DI PIETRO, 2015, p.971).

Pelo art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa:

Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente (BRASIL, 1992).

¹A Lei 8.429 foi sancionada pelo ex-presidente da República Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito pelo voto direto, após o Regime Militar, meses antes de ter renunciado ao cargo em razão de um processo de *impeachment*, fundamentado em acusações de corrupção (PIOVESAN, 2007, p. 3).

De acordo com Pompônio *apud* Garcia e Alves (2013, p. 352) o artigo citado tem sua raiz no Direito Romano “*jure naturae aequum est neminem cum alterius detrimento et injuria fieri locupletntiorem*”², sendo criadas diversas teorias e, uma delas segundo Garcia e Alves, é que: “o não locupletamento ilícito reside em um dever moral que deve nortear as relações sociais, sendo consectário dos princípios da Justiça e do Direito” (2013, p. 353).

Desta forma ocorre a vedação do enriquecimento às custas do dano e/ou do trabalho de outrem sem o amparo legal.

O enriquecimento ilícito dar-se-á por meio de proveito relacionado ao cargo ocupado pelo agente público obtendo vantagem, em sua grande maioria, de terceiros. (Garcia e Alves, 2013, pp.358-359).

De acordo com Neves e Oliveira, para que seja configurado enriquecimento ilícito faz necessário que:

Ocorra recebimento da vantagem indevida; que a conduta seja dolosa por parte do agente ou do terceiro; o nexa causal ou etiológico entre o recebimento da vantagem e a conduta daquele que ocupa cargo ou emprego, detém mandato, exerce função ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei 8429/92” (2014, p.68).

Além dos atos ímprobos do art. 9º, tem-se, no art. 10, os atos que causam danos ao erário.

Pelo art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente (BRASIL, 1992).

De acordo com Martins Junior (2001, p. 205) o art. 10 da Lei nº 8.429/1992 determina que “[...] a análise da lei mostra, sem sombra de dúvida, que o art. 10, caput, conceitua o prejuízo patrimonial, enquanto seus incisos indicam situações

²“Por direito da natureza é justo que ninguém se enriqueça com prejuízo e incúria de outrem” (Pompônio *apud* Garcia e Alves, 2013, p. 352).

ilícitas em que a lesão é elementar e decorrente indissociavelmente”. Uma vez que o agente incorrer no artigo enunciado, conflitará com os princípios da atividade estatal, fazendo com que seu ato se torne nulo, gerando lesividade. Uma vez nulo o ato o infrator dever ressarcir o erário, fazendo assim, que o estado original do patrimônio público seja reestabelecido.

Segundo Neves e Oliveira, para que ocorra a lesão ao erário não se faz necessário o enriquecimento ilícito do agente ou terceiro, bastando causar prejuízo ao erário. Ressaltando que o elemento subjetivo (dolo ou culpa) tem que ser comprovado (2014, pp. 70-71).

Ferreira ainda afirma que a culpa a que se refere este artigo tem que ser uma “culpa consciente, não sendo suficiente a culpa inconsciente”. Ferreira considera “culpa consciente aquela que o agente prevê o resultado, e a outra modalidade é a derivada da negligência, imprudência e imperícia” (2005, p. 1098).

Por sua vez, também são previstos, no art. 11 da referida lei, atos ímprobos que desrespeitam os princípios:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente (BRASIL, 1992).

O dispositivo supracitado revela que, ainda que o agente não cause dano ao erário ou enriqueça ilicitamente ele pode cometer ato ímprobo quando não respeita os princípios da Administração Pública, mesmo que o ato por ele realizado não o beneficie (GARCIA e ALVES, 2013, pp. 386-387).

Para incorrer na Lei de Improbidade Administrativa não se faz necessária a confirmação da ilegalidade bastando para tanto verificar a lesão à moralidade administrativa. (DI PIETRO, 2015, p.971).

Não se pode olvidar que a maculação aos princípios da Administração Pública deve ser advinda da comprovação do dolo do agente ou do terceiro, visto que se assim não fosse acarretaria insegurança jurídica para os agentes públicos, pois seriam punidos por atos ímprobos por causa, por exemplo, de uma simples falta (NEVES e OLIVEIRA, 2014, pp.75-76).

Tais posicionamentos a respeito de dolo e culpa que são exigidos nos artigos que qualificam os atos ímprobos, ficam evidentes no julgado do Superior Tribunal de Justiça.

A distinção entre conduta ilegal e conduta ímproba imputada a agente público ou privado é muito antiga. A ilegalidade e a improbidade não são situações ou conceitos intercambiáveis, cada uma delas tendo a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando com desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave. A confusão conceitual que se estabeleceu entre a ilegalidade e a improbidade deve provir do *caput* do art. 11 da Lei 8.429/1992, porquanto ali está apontada como ímproba qualquer conduta que ofenda os princípios da Administração Pública, entre os quais se inscreve o da legalidade (art. 37 da CF). Mas nem toda ilegalidade é ímproba. Para a configuração de improbidade administrativa, deve resultar da conduta enriquecimento ilícito próprio ou alheio (art. 9º da Lei 8.429/1992), prejuízo ao Erário (art. 10 da Lei 8.429/1992) ou infringência aos princípios nucleares da Administração Pública (arts. 37 da CF e 11 da Lei 8.429/1992). **A conduta do agente, nos casos dos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992, há de ser sempre dolosa, por mais complexa que seja a demonstração desse elemento subjetivo. Nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/1992, cogita-se que possa ser culposa.** Em nenhuma das hipóteses legais, contudo, se diz que possa a conduta do agente ser considerada apenas do ponto de vista objetivo, gerando a responsabilidade objetiva. Quando não se faz distinção conceitual entre ilegalidade e improbidade, ocorre a aproximação da responsabilidade objetiva por infrações. Assim, **ainda que demonstrada grave culpa, se não evidenciado o dolo específico de lesar os cofres públicos ou de obter vantagem indevida, bens tutelados pela Lei 8.429/1992, não se configura improbidade administrativa.** REsp 1.193.248-MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 24/4/2014. Informativo nº 0540, 28-05-2014 (BRASIL, STJ, 2014) (grifo nosso).

De acordo com Carvalho Filho, o direito brasileiro não admite a responsabilidade objetiva para a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, tendo a necessidade da comprovação do dolo ou culpa. Ele ainda afirma que nos casos dos arts. 9º e 11 tem que ter a presença do dolo, não podendo o agente ser responsabilizado nestes artigos por receber benefícios através da negligência, imprudência ou imperícia (2016, p.1334).

Em uma análise a Lei 8.429/92 quanto a responsabilidade subjetiva do agente ímprobo Carvalho afirma que, “[...] os atos culposos estão expressamente delimitados pela lei e, quando, o texto legal é silente, só se admite a sanção a título de dolo” (2016, p.942).

Pode-se ainda observar esses entendimentos no informe do Superior Tribunal de Justiça:

A Turma, por maioria, deu provimento ao recurso para afastar a condenação dos recorrentes nas sanções do art. 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) sob o entendimento de que não ficou evidenciada nos autos a conduta dolosa dos acusados. Segundo iterativa jurisprudência desta Corte, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do agente como incurso nas previsões da LIA é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado **pelo dolo** para os tipos previstos nos arts. 9º (enriquecimento ilícito) e 11 (violação dos princípios da Administração Pública) e, ao menos, pela **culpa** nas hipóteses do art. 10º (prejuízo ao erário).. REsp 1.192.056-DF, Rel. originário Min. Teori Albino Zavascki, Rel. para o acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/4/2012. Informativo nº 0495. 09 a 20-04-2012 (BRASIL, STJ) (grifo nosso).

Como visto, a Lei de Improbidade Administrativa tem uma estrutura de lei penal e é importante analisar a natureza da lei para que se possa ser possível destrinchar se é cabível ao agente que incorre na supracitada lei pleitear o foro por prerrogativa de função.

1.3 Natureza da Lei de Improbidade Administrativa

Questão ainda não pacificada é a definição da natureza da lei de improbidade administrativa. Doutrinadores e juristas ainda não chegaram a um consenso a respeito desta definição, sendo encontradas três correntes a respeito. (DELGADO, 2002, p.1)

A primeira corrente defende a natureza cível da lei, uma vez que o próprio dispositivo constitucional estabelece que as sanções serão aplicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”. É importante observar que: “[...] o ato de improbidade administrativa pode corresponder a um ilícito penal, se puder ser enquadrado em crime definido no Código Penal” (DI PIETRO, 2015, p.976).

Malgrado seria desrespeitar o contido nos arts. 17 e 18 da supracitada lei, que vocaciona o rito ordinário em juízo cível. Afastando a natureza penal da lei (COURA, 2010, p.24).

Na mesma linha de pensamento tem-se Garcia:

A Lei de Improbidade não descreveu, detidamente, as condutas de seus agentes ativos, conforme se depreende do termo notadamente taxado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, o que demonstra uma despreocupação do legislador ordinário com o princípio da legalidade estrita e o afasta da ciência criminal. Em relação ao vocábulo pena, presente no artigo 12, o autor pugna que o substantivo foi empregado em seu caráter genérico, incapaz de implicar alterações materiais na essência jurídica sancionatória (*apud* Rechia 2009, p.22).

Para não deixar dúvidas quanto à natureza civil da Lei nº 8.429/92 o princípio da legalidade penal discorre que não existe crime sem lei anterior que o defina, assim como o princípio da pessoalidade da pena que não deixa que a pena passe da pessoa do acusado. Caso este que não ocorre na referida lei. (OSÓRIO, 1998, pp.222-224).

Como exemplo do que foi referenciado acima, tem-se o art. 8ª da Lei de Improbidade Administrativa: “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 herança” (BRASIL, 1992).

Ressaltando que só as sanções patrimoniais serão passadas aos sucessores do autor da improbidade administrativa (multa civil, ressarcimento ao erário e perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio) (NEVES e OLIVEIRA, 2014, p.71)

A segunda corrente defende a natureza penal da lei de improbidade, corrente minoritária que se baseia nas semelhanças das punições dos ilícitos penais. Para Fonseca e Anibal Junior a ação de improbidade administrativa tem:

Tem a natureza jurídica de uma ação penal, pois no seu bojo aplicam-se penas ao acusado, subtraindo-lhe os atributos da cidadania e da vida honrada, ou seja, são-lhe aplicadas penas conceituadas como as mais graves do sistema jurídico em vigor. É o condenado posto *ad metallum* com a suspensão de direitos políticos e proibição de celebrar contratos com

órgãos públicos, em uma saudosa recordação das penas medievais do direito filipino (2007).

Segundo o Ministro Teori Zavascki o objeto específico da Lei de Improbidade se assemelha as penas de ilícitos penais por causa das sanções punitivas com finalidade pedagógica, educativa. Tal semelhança dar-se do ponto de vista procedimental, substancial e identidade das penas, sendo que a única sanção que não é permitida é a privativa de liberdade (SEMINÁRIO, 2014).

Capez tenta equiparar as sanções da Lei nº 8.429/92 com as severas punições do Código Penal, capazes de potencializar consequências morais e patrimoniais lesivas à saúde física e mental do imputado. Fazendo com que a simetria seja utilizada e a lei deste modo tenha a natureza alterada (2008).

Ainda na mesma linha de pensamento o Ministro Eros Grau tomou a posição de defesa da natureza penal, ao julgar a ADI 2.797:

Essa interpretação evitaria distorções e estaria de acordo com o que venho sustentando, em especial quando afirmo a “nítida natureza penal ou punitiva” da ação por ato de improbidade disciplinada pela Lei n. 8.429/92 -- - que não se confunde com de caráter reparatório.

Repetindo o que afirmei há pouco, não há como conceber a convivência de uma ação de improbidade, de nítido efeitos penais e responsabilidade política, com uma ação penal correspondente, por crime de responsabilidade, ajuizadas perante distinta instancias judiciais (BRASIL, STF).

A terceira corrente adota, de acordo com Delgado, a posição eclética, dependendo da autoridade que esteja no polo passivo, gerando natureza política e cível (2002, p.01)

Osório é seguidor da terceira corrente afirmando que:

Erige-se, vale repetir, deliberação expressa do legislador na criação de figuras típicas penas. Não foi o que ocorreu com a Lei nº 8.429/92, tanto que suas descrições abrangem fatos tipificados como crimes comuns, quanto fatos previstos como crimes de responsabilidade. De um ou outro, de qualquer modo, o legislador buscou, através da Lei nº 8.429/92, extrair consequências extrapenais ou cíveis lato sensu, vale dizer, no âmbito do direito administrativo dando tratamento autônomo à matéria. Pensar de modo diverso, ou estender caráter criminal às figuras da lei de improbidade além daquilo que foi deliberado pelo legislador equivaleria a desrespeitar o princípio da legalidade penal. (*apud* DELGADO, 2002, p.3).

De acordo com Delgado a Lei de Improbidade Administrativa é uma ação civil de reparação ao dano causado ao erário através de sanções civis como multas, suspensões dos direitos dos direitos políticos e perda da função pública (2002, p.09).

Ao analisar a Lei 8.429/92 nota-se que o legislador quis que a lei tivesse a caráter autônomo por abranger além das duas esferas citadas anteriormente, abarcou a administrativa. É notório isso ao observar o art. 12 da supracitada lei.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato [...] (BRASIL, 1992).

Analisado as características gerais da Lei em análise e dando sequência ao estudo, é de grande importância identificar quais agentes podem incorrer na Lei 8.429/92.

1.4 Sujeitos Ativos dos Atos Ímprobos e sanções aplicáveis aos agentes ímprobos

Ao editar a Lei nº 8.429/92, o legislador estabeleceu que para ser um sujeito ativo seria necessário uma relação com agentes passivos. Os terceiros que não se enquadrando na definição de agente público, por sua vez, tem que estar de conluio com os autores que são agentes públicos (GAJARDONI *et al*, 2010, p.37)

A supracitada lei em seu art. 2º, considera como agente público todo aquele que: “[...] exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior” (BRASIL, 1992).

Analisando a Emenda Constitucional nº 18/1988 a categoria de agente público foi definida em quatro tipologias: agente político, servidor público, militares e os particulares em colaboração com o Poder Público. (DI PIETRO, 2015, p.654).

Para Meirelles agentes públicos são: “[...] todas as pessoas físicas incumbidas, definitivamente ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”. O gênero agente público compreende cinco espécies: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados. (1998, p.74).

O tema não apresenta uniformidade entre os doutrinadores a respeito da definição de cada classe de agente público, mas tem-se um entendimento majoritário de que se dividem em três classe: agente político, particulares em colaboração com o poder público e os servidores estatais (CARVALHO, 2016, p.735).

Para este trabalho será adotada como referência, a definição de agente público a classificação contida na Emenda Constitucional citada acima, conforme será exposto a seguir:

a) Agentes políticos

Decomain denomina agentes políticos aqueles que: “[...] compete manifestar à vontade ou exercer diretamente um dos Poderes ou funções do Estado”. Assim, podem ser responsabilizados pela prática de atos de improbidade administrativa. Membros do Poder Executivo; do Poder Legislativo; do Poder Judiciário, assim como integrantes do Ministério Público e dos Tribunais ou Conselhos de Contas (2014, p.36).

Mello define agente político como aqueles que:

[...] são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Sendo os agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos, e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e Vereadores” (2015, p. 246).

A definição de agente político conforme Di Pietro assume a linha de pensamento ligando o agente à ideia de governo como órgão (aspecto subjetivo) e à de função política como atividade (aspecto objetivo) (2015, p.655).

Para este trabalho será adotado a linha de posicionamento de Mello.

b) Servidores públicos

Servidores públicos, também chamados de agentes administrativos, são pessoas físicas com vínculo empregatício e que recebem remuneração por meio dos cofres públicos. Sendo classificados em três categorias: os servidores estatutários que estão regidos por um regime estatutário editado por cada unidade da federação, não sendo passível de modificações por meio de contratos entre as partes, por se tratar de normas de ordem públicas; os empregados públicos estão sob o regime da legislação trabalhistas, tendo a União a reserva privativa para a modificação; e por último estão os servidores temporários contratados para realização de serviços de caráter não permanente e estão sujeitos a regime jurídico especial (CARVALHO, 2016, p.739).

c) Militares

Pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas e suas forças auxiliares, tendo uma vinculação estatutária e não contratual. São sujeitos a um regime jurídico próprio (MAZZA, 2016, p.814).

Garcia e Alves ressaltam que, apesar de serem classificados pela Emenda Constitucional nº 18 como uma classe separada, os militares são considerados servidores públicos por prestar serviços de natureza pública (2013, p.253).

d) Particulares em colaboração com o poder público

Também conhecidos como agentes honoríficos, estão incluídas nesta categoria pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, não tendo vínculo empregatício, podendo ou não ter remuneração. São classificados em três categorias: os empregados por delegação do Poder Público; os empregados por meio da requisição, nomeação ou designação; e por último os gestores de negócios (DI PIETRO, 2015, pp.663-664).

Ao analisar a Lei nº 8.429/92, em seu art. 3º é notório que o legislador intentou punir todo aquele que fosse beneficiário dos atos de improbidade, mesmo não fazendo parte, em caráter estrito, da classe dos agentes públicos:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (BRASIL,1992)

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, a aplicação do art. 3º da referida lei, implica a presença de um agente público no polo passivo da demanda. O informativo nº 535 do Superior Tribunal de Justiça esclarece a impossibilidade da aplicação da ação de improbidade administrativa ajuizada apenas em face do particular:

Não é possível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa exclusivamente em face de particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda. De início, ressalta-se que os particulares estão sujeitos aos ditames da Lei 8.429/1992 (LIA), não sendo, portanto, o conceito de sujeito ativo do ato de improbidade restrito aos agentes públicos. Entretanto, analisando-se o art. 3º da LIA, observa-se que o particular será incurso nas sanções decorrentes do ato ímprobo nas seguintes circunstâncias: a) induzir, ou seja, incutir no agente público o estado mental tendente à prática do ilícito; b) concorrer juntamente com o agente público para a prática do ato; e c) quando se beneficiar, direta ou indiretamente do ato ilícito praticado pelo agente público. Diante disso, é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular. Precedentes citados: REsp 896.044-PA, Segunda Turma, DJe 19/4/2011; REsp 1.181.300-PA, Segunda Turma, DJe 24/9/2010. REsp 1.171.017-PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 25/2/2014. (BRASIL, STJ)

Independente da classe em que se encontra o agente público, praticado o ato ímprobo e comprovada a sua responsabilidade, incorrerá em algumas sanções

prevista na lei de improbidade administrativa. Sanções estas que serão abordadas adiante.

Vistos os sujeitos ativos, serão tratadas as sanções a eles aplicáveis

As penalidades previstas pela Lei nº 8.429/92 estão especificadas no art. 12, prevendo perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil, suspensão dos direitos políticos, ressarcimento integral do dano, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário (BRASIL, 1992)

De acordo com o Ministro Teori Zavascki a Lei de Improbidade Administrativa foi editada com o objetivo de punir o agente causador do dano e não simplesmente recompor o dano causado ao erário, pois se assim fosse a Lei nº 8.429/02 não teria diferenças de outros instrumentos já contidos na Constituição de 1988, como a ação popular (Lei nº 4.717/65) e a ação civil pública (SEMINÁRIO, 2014).

Ao analisar o referido artigo, é notório que o legislador aplicou as sanções de maneira decrescentemente sendo graduadas do art. 9º ao art.11(DI PIETRO, 2015, p.992).

Tabela 1 – Gradação das penalidades da Lei nº 8.429/92

	Artigo 9º - Atos que acarretam enriquecimento ilícito	Artigo 10 – Atos que causam prejuízo ao erário	Artigo 11 – Atos que atentem contra os princípios da Administração
Suspensão dos direitos políticos	8 a 10 anos	5 a 8 anos	3 a 5 anos
Multa civil	3 vezes o valor do acréscimo patrimonial	2 vezes o valor do dano	100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente
Proibição de contratar com a Administração ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios	10 anos	5 anos	3 anos

Fonte: Tabela elaborada pela autora

Visando esta punição, o legislador estabeleceu, na lei supracitada, um rol de sanções para cada ato ímprobo que o agente venha cometer. Contudo se o agente praticou mais de um ato (incorreu em mais de um artigo) não se pode realizar a cumulação das punições, responderá pelo ato mais gravoso (GARCIA e ALVES, 2013, pp. 579-580).

Vale ressaltar, que nem toda medida cabível para punição na referida lei é uma sanção. É o caso de indisponibilidade de bens, que tem caráter preventivo, evitando uma possível dilapidação do patrimônio pelo seu possuidor para o não ressarcimento ao erário. (MAZZA, 2016, p.945).

Devido à Lei de Improbidade Administrativa alcançar a classe política e as penalizações determinarem a suspensão dos direitos políticos, há discussão sobre a punibilidade de um agente político ter foro por prerrogativa de função, quando do julgamento. Tal questão será abordada no Capítulo II.

CAPÍTULO II

FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO E A QUESTÃO DOS ATOS ÍMPROBOS

Para que seja possível o entendimento do desenvolvimento histórico do tema é importante destacar que existe diferença entre as diversas nomenclaturas que recebe o foro por prerrogativa de função. Popularmente esse instituto é conhecido com o foro privilegiado.

Houaiss, ao analisar a questão afirma que: “a expressão “privilégio” denota vantagem aplicada a uma ou mais pessoas em detrimento de uma minoria, enquanto “prerrogativa” traduz um direito inerente a cargo ou função determinada” (2001).

Tourinho Filho, por sua vez, menciona que:

[...] enquanto o privilégio decorre de benefício à pessoa, a prerrogativa envolve a função. Quando a Constituição proíbe o foro privilegiado, ela está vedando o privilégio em razão das qualidades pessoais, atributos de nascimento. Não é pelo fato de alguém ser filho ou neto de Barão que deva ser julgado por um juízo especial, como acontece na Espanha, em que se leva em conta, muitas vezes, a posição social do agente [...] (2002, p.126).

Reis e Gonçalves afirma que: “[...] o foro por prerrogativa de função não garante privilégios e sim evita constrangimentos sobre os juízos comuns, em face da posição ocupada por determinadas pessoas na seara pública” (2013, p.234).

Na Carta Magna de 1988 a concessão do foro veio delimitada pelo legislador, considerando o cargo ou função ocupado pelo infrator, estabelecendo, ainda, qual órgão do Poder Judiciário que irá julgar o ilícito (REIS E GONÇALVES, 2013, p.192).

De acordo com Lima esta faculdade é devido a importância de algumas funções realizadas por certos agentes. Devido ao grau de importância da função é concedido o julgamento em tribunais superiores quando do cometimento de ilícitos. Tal concessão é realizada através da competência *ratione funcione* (2016, p.618).

Faz-se necessário apresentar como o instrumento em análise foi introduzido no ordenamento constitucional vigente. Para tanto será esboçado no próximo tópico uma análise sucinta dessa faculdade.

2.1 Perspectiva Histórica do Foro por Prerrogativa no Brasil

O instituto do foro privilegiado exsurtiu constitucionalmente, em 1924, por meio da inserção do art. 99 na Carta Outorgada que referenciava a figura do imperador como: “inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma” (MIRANDA *apud* BELÉM, 2008, pp.115-116).

De acordo com Constant configurou-se um privilegio, porque o monarca era beneficiado pela sucessão hereditária devendo ser irresponsável por seus atos, assim como toda sua estirpe (*apud* BELÉM, 2008, p.115).

Interessante observar que a Constituição do Império garantiu apenas para o imperador o foro privilegiado, como já foi ilustrado acima, abolindo tal instituto para as demais pessoas e garantindo o foro por prerrogativa para os ocupantes de cargos públicos ao editar o art. 179, §§ 16 e 17 (BELÉM, 2008, p.117).

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XVI. Ficam abolidos todos os Privilegios, que não forem essencial, e inteiramente ligados aos Cargos, por utilidade publica.

XVII. A' excepção das Causas, que por sua natureza pertencem a Juizos particulares, na conformidade das Leis, não haverá Foro privilegiado, nem Comissões especiaes nas Causas civeis, ou crimes (BRASIL, 1824.)

De acordo com Bueno o referenciado instituto foi disposto na Constituição de 1924 da seguinte forma:

1.º) Os privilégios reais dos deputados e senadores, que constam dos arts. 26, 27, 28 e 47 da Constituição.

2.º) Os dos ministros e conselheiros de estado, na conformidade dos arts. 38, 47, 133 e 148 da Constituição.

3.º) Os dos conselheiros do supremo tribunal de justiça, desembargadores, presidentes de províncias, membros do corpo diplomático e bispos, na forma do art. 164 §2.º da constituição, e lei de 18 de agosto de 1851.

4.º) Os dos juizes de direito e comandantes militares, nos têrmos dos arts. 154 e 155 da Constituição, e do cód. do pro. crim., art. 155 § 2.º.

Êstes privilégios, à exceção do que respeita aos comandantes militares, prevalecem tanto nos crimes de responsabilidade, como individuais; vigoram porém sòmente no crime e não no cível (1857, p.427).

Acontece que em 1891, com o advento da República, editou-se nova Constituição, que adaptou o *impeachment* ao foro por prerrogativa de função especificamente a matéria criminal, sendo extinto o foro privilegiado. O foro passou assim apenas para as autoridades públicas importantes na república brasileira (BELEM, 2008, p.126).

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 2º Todos são iguaes perante a lei. ([Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926](#))

A Republica não admite privilegios de nascimento, desconhece fóros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos no biliarchicos e de conselho.

[...]

§ 23. Á exceção das causas, que por sua natureza, pertencem a juízos especiaes, não haverá fóro privilegiado (BRASIL, 1891)

Ressaltando que essa adaptação do *impeachment* não é apenas para aqueles que pratica crime de responsabilidade atinge também os que praticam crimes comuns na seara pública (LESSA *apud* BELÉM, 2008, pp.125-126).

A maneira como foi prevista essa faculdade na Constituição Republicana delimitou quais as autoridades públicas da vida republicana do país poderiam recorrer ao foro por prerrogativa e não mais ao privilegiado (BELEM, 2008, p.126)

Exemplo disto é o que consta nos arts. 53 e 57 da Carta Republicana de 1891

Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

[...]

Art 57 - Os Juízes federais são vitalícios e perderão o cargo unicamente por sentença judicial.

[...]

§ 2º - O Senado julgará os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, e este os Juizes federais inferiores (BRASIL, 1891)

No entanto, a Carta Republicana teve breve vigência e, em 1934, devido ao momento político foi instituída uma nova Carta Republicana, sendo mantida a vedação ao foro privilegiado, explicitamente, e permitido o foro especial.

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]
25). Não haverá foro privilegiado nem Tribunais de exceção; admitem-se, porém, Juízos especiais em razão da natureza das causas (BRASIL, 1934)

Em 1937 inicia-se o período conhecido por Estado Novo e mais uma vez a Constituição é alterada. De acordo com Sá, essa Constituição conhecida também por Carta Totalitária não se posicionou quanto a questão do foro, tal posicionamento só foi retomando o com o advento da Constituição de 1946, que proibia o instituto do privilegio e mantinha a foro por prerrogativa de função (2013, p.5).

Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]
§ 26 - Não haverá foro privilegiado nem Juizes e Tribunais de exceção (BRASIL,1946).

Como exemplo de foro por prerrogativa a Constituição de 1946 prevê em seu art. 100 que: “Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão, nos crimes de responsabilidade, processados e julgados pelo Senado Federal” (BRASIL, 1946).

Seguindo esse mesmo pensamento a Constituição de 1967 foi editada e por meio da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, o foro privilegiado foi proibido, e mantido o foro por prerrogativa de função (SÁ, 2013, p.5)

Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]

§ 15 - A lei assegurará aos acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá foro privilegiado nem Tribunais de exceção (BRASIL, 1967).

A Constituição de 1967 determina:

Art. 114 - Compete ao Supremo Tribunal Federal: [\(Redação dada pelo Ato Institucional nº 6, de 1969\)](#)

I - processar e julgar originariamente:

a) nos crimes comuns, o Presidente da República, os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República

Em 1988, com uma reviravolta política embasada na democratização foi editada a Carta Magna, a qual manteve a exceção ao foro privilegiado, e prévio o foro por prerrogativa de função (NORA e MOLINARI, 2016, p.52)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXVII - não haverá júízo ou tribunal de exceção;

[...]

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais (BRASIL, 1988)

Uma vez explicitado o texto em cada Constituição brasileira é necessário entender a jurisprudência que aborda o tema.

2.2 Disposições gerais a respeito do foro por prerrogativa de função

O instituto em análise, garante uma reserva jurisdicional a certas autoridades que ocupam cargos políticos do Estado, que são rogados de independência funcional no exercício de suas atribuições. Com a inserção desta faculdade os ocupantes destes cargos evitam uma inversão de hierarquia ao serem julgados por um cometimento de um ilícito. (CORREA, 2009, pp.5-6)

De acordo com Leal: “Tribunais de maior categoria são mais isentos para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra ele” (BRASIL, 1962, p.50)

Apesar do foro por prerrogativa não condizerem com os princípios republicanos e democráticos, ele foi inserido no ordenamento jurídico para proteger a dignidade do cargo político, uma vez que, não é admitido no ordenamento jurídico vigente o tribunal e o juízo de exceção (CORREA, 2009, p.8).

Proteção essa regida pelo princípio da atualidade, pois a prerrogativa do foro especial começa no momento da posse no cargo, e deixa de existir com o fim do mandato (CORREA, 2009, p. 12).

Vale ressaltar que de acordo com Capez: “o foro especial por prerrogativa de função restringe-se, exclusivamente às causas penais, não alcançando as de natureza civil” (2012, p.102).

Sendo aplicável apenas aos agentes que ocupam a posição de réu na ação penal, e que ao decorrer da ação tem que estarem ocupando cargo que confira tal privilegio. Essa faculdade, porém, não pode ser aplicada ao suplente ou ao substituto de cargo eletivo, mesmo que exercendo o exercício interino da função. (CORREA, 2009, p.6)

Uma exceção com relação ao posicionamento do agente na ação, ocorre em processo que são arguidos contra a honra do indivíduo que caiba o instituto da exceção da verdade, neste caso, só o crime de calúnia poderá ser aplicado o foro por prerrogativa. A vítima, neste caso, respaldada através do art.85 do Código de Processo Penal, é atingida pelo instituto em tela. (Reis e Gonçalves, 2013, p.249)

É importante lembrar que, o processo de ação penal volta para o órgão de origem com o fim do mandato do ocupante de cargo/função que tenha foro especial por prerrogativa (CORREA, 2009, pp.13-15).

Posicionamento que resta claro no julgamento da ADI 2797 ED/DF, pelo Supremo Tribunal Federal:

4. Durante quase três anos os tribunais brasileiros processaram e julgaram ações penais e de improbidade administrativa contra ocupantes e ex-ocupantes de cargos com prerrogativa de foro, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 84 do Código de Processo Penal. Como esses dispositivos legais cuidavam de competência dos órgãos do Poder Judiciário, todos os processos por eles alcançados retornariam à estaca zero, com evidentes impactos negativos à segurança jurídica e à efetividade da prestação jurisdicional. 5. **Embargos de declaração conhecidos e acolhidos para fixar a data de 15 de setembro de 2005 como termo inicial dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do Código de Processo Penal, preservando-se, assim, a validade dos atos processuais até então praticados e devendo as ações ainda não transitadas em julgado seguirem na instância adequada.** DJe-039 DIVULG 27-02-2013 PUBLIC 28-02-2013 EMENT VOL-02678-01 PP-00001 STF, BRASIL. ADI 2797 ED / DF - DISTRITO FEDERALEMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MENEZES DIREITO Relator(a) p/ Acórdão: Min. AYRES BRITTO (BRASIL, STF) (grifo nosso)

Contrariando a linha de pensamento exposta, Lima afirma que pode haver exceção à regra de aplicação de foro por prerrogativa apenas em ações de cunho penal. Isso ocorre nas ações de improbidade administrativa quando a autoridade incriminada puder a vir perder o cargo ou mandato (2016, p.628).

Indo na contramão do pensamento de Lima, o Superior Tribunal de Justiça se posicionou afirmando que a perda do cargo como consequência da improbidade administrativa não transforma a ação em ação de cível para penal:

AgRg na RECLAMAÇÃO Nº 10.037 - MT IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL ATUAR DIRETAMENTE NOS TRIBUNAIS SUPERIORES. PRECEDENTES (RE 593.727; EREsp 1.327.573). FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. CONSELHEIRO DE TRIBUNAL DE CONTAS DE ESTADO OU DO DISTRITO FEDERAL. INEXISTÊNCIA. RESTRITO ÀS AÇÕES PENAIS. FATOS MAIS GRAVES. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. PERDA DO CARGO. SANÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA IMPLÍCITA (ADI 2.797; PET 3.067; RE 377.114 AgR). RECURSO NÃO PROVIDO.4. A ação de improbidade administrativa tem natureza cível-administrativa, a possibilidade da perda do cargo não a transforma em ação penal. Então, não está abrangida pela norma do art. 105, I, "a" da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a ADI 2.797, enfrentou questão parecida com o precedente do direito americano sobre controle da constitucionalidade - Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803) -, que envolve a possibilidade de uma lei ampliar a competência originária da Suprema Corte. A Lei n. 10.628/2002 criou hipótese de competência originária não prevista expressamente na CF/1988 justamente na questão da improbidade administrativa. A referida lei foi considerada inconstitucional por criar hipótese de competência originária diferente das expressamente indicadas pelo constituinte. Afinal, se

estivesse apenas declarando uma norma constitucional implícita, não seria caso de procedência da ADI 2.797. RELATOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO. JULGADO: 21/10/2015. (BRASIL, STJ)

A ADI 2797 DF foi ajuizada devido o art. 84 do Código de Processo Penal ter sido alterado por meio da Lei nº 10.628/02, que previa que ex-ocupantes de cargos políticos continuariam com foro por prerrogativa. (Belém, 2008, p.132)

Ao julgar a ADI 2797, a Suprema Corte deixa claro seu posicionamento:

O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação, nos termos do voto do relator, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002, que acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 84 do Código de Processo Penal (BRASIL, STF)

Ainda em consonância com o assunto abordado, o Ministro Celso de Melo, em seu voto no julgamento da ADI 2797 relembra que em momento anterior o Supremo Tribunal já tinha se posicionado contra o foro por prerrogativa para ex-ocupantes de cargos detentores desse instituto:

[..] Cabe enfatizar, de outro lado, por necessário, que o § 1º do art. 84 do CPP tal como redigido, traduz hipótese virtualmente idêntica àquela prevista na Súmula 394 do Supremo Tribunal Federal, que foi cancelada quando do julgamento do Inq 687-QO/SP, Rel. Min. Sydney Sanches (RTJ 179/912-913), ocasião em que esta Corte, fundada no princípio republicano, corretamente assinalou que “as prerrogativas de foro, pelo privilégio, que, de certa forma, conferem, não devem ser interpretadas ampliativamente, numa Constituição que pretende tratar igualmente os cidadãos comuns, como o são, também, os ex-exercentes de tais cargos ou mandatos DJe-039 DIVULG 27-02-2013 PUBLIC 28-02-2013EMENT VOL-02678-01 PP-00001 STF, BRASIL. ADI 2797 ED / DF - DISTRITO FEDERALEMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MENEZES DIREITO Relator(a) p/ Acórdão: Min. AYRES BRITTO (BRASIL, STF).

O Supremo, notando o grande número de julgados, no que se refere a foro por prerrogativa de função, quanto a ex-ocupante de cargos que tinham essa prerrogativa, editou a Súmula 451: “a competência especial por prerrogativa de função não se estende ao crime cometido após a cessação definitiva do exercício funcional” (BRASIL, STF).

É importante frisar que, para realizar a denúncia de um ilícito cometido por quem é detentor do foro especial é competência exclusiva do Ministério Público, que também é o responsável por prosseguir nos atos processuais referentes à ação penal pública quanto às investigações. (LENART, 2010, p.02)

Para que o Ministério Público instaure o inquérito, o tribunal que tem competência para julgar o possuidor de foro por prerrogativa tem que autorizar e supervisionar as investigações através do relator do tribunal, não podendo as policias judiciais praticarem ato de ofício, ou seja, todo e qualquer ação que por elas forem realizadas tem que ter autorização do tribunal (LENART, 2010, p.01)

INQUÉRITO 2.963 RORAIMA. RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. AUTOR(A/S)(ES) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
10. A Polícia Federal não está autorizada a abrir de ofício inquérito policial para apurar a conduta de parlamentares federais ou do próprio Presidente da República (no caso do STF). No exercício de competência penal originária do STF (CF, art. 102, I, "b" c/c Lei n.º 8.038/1990, art. 2º e RI/STF, arts. 230 a 234), a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo *dominus litis*. (Relator Ministro Gilmar Mendes. DJE nº110, divulgado em 17/06/2010). (BRASIL, STF).

De acordo com Correa os procedimentos das ações nos tribunais superiores são regidos pela Lei nº 8.038/90 para a Suprema Corte e o Superior Tribunal de Justiça, e a Lei nº 8.658/93 para os Tribunais Regionais e Tribunais de Justiça. (2009, p.10)

No entanto é a Constituição Federal que explicitamente estabelece quais cargos/função tem o instituto da prerrogativa de função e onde ocorrerá o julgamento (SÁ, 2013, pp.4-7).

Com relação ao duplo grau de jurisdição os agentes que ocuparem funções que detiverem o direito ao foro por prerrogativa, não poderão ter sua sentença reexaminada (LIMA, p.619, 2016).

Na mesma linha de pensamento Reis e Gonçalves afirmam que:

Os julgamentos dos tribunais nos casos de sua competência originária não podem ser reformados por tribunais superiores por ser irrecorrível a decisão quanto ao seu mérito. É o que determina a própria Constituição que, neste aspecto, não reconheceu o direito ao duplo grau de jurisdição, uma vez que o julgamento já é feito por órgão colegiado e de superior graduação (2013, p.248).

2.3 Foro por prerrogativa de função para os parlamentares

De acordo com a Constituição Federal de 1988 os senadores e deputados serão submetidos a julgamento no Supremo Tribunal Federal, desde sua expedição do diploma.

Esse posicionamento fica claro ao analisarmos o art. 53, §1º da Carta Magna, após a edição da Emenda Constitucional nº 35: “Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 2001).

Ao continuar analisando a Constituição Federal é notório que o legislador delimitou a competência de órgão do Poder Judiciário. Em seu art. 102, I, b resta claro que o Supremo Tribunal Federal irá julgar as infrações penais dos membros do Congresso Nacional:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
 I - Processar e julgar, originariamente:
 [...]

 b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República (BRASIL, 1988)

A Carta Magna ainda destaca que: “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (BRASIL, 1988, Art. 5º, LIII).

Como o foro por prerrogativa é um instituto em que se protege a função e só terá essa prerrogativa em causas que a natureza do ato seja penal, o legislador assim redigiu no Código de Processo Penal que a competência pela prerrogativa de foro é dos Tribunais Superiores (MOREIRA, 2015)

A afirmação de Moreira é confirmada ao ser analisado o art. 84 do Código de Processo Penal:

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 (BRASIL, 2002)

Exemplo do que foi exposto, tem-se o Agravo Regimental AC 3883 em que o Supremo Tribunal Federal se posiciona com relação a crimes cometidos que envolva parlamentar.

PROCEDIMENTO DE NATUREZA CAUTELAR – MEDIDA PREPARATÓRIA DE AÇÃO PENAL REFERENTE A DELITOS CONTRA A HONRA (CP, ART. 144) – PEDIDO DE EXPLICAÇÕES AJUIZADO CONTRA DEPUTADA FEDERAL – COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, POR DISPOR APARLAMENTAR FEDERAL DE PRERROGATIVA DE FORO, “RATIONE MUNERIS”, PERANTE ESTA SUPREMA CORTE, NAS INFRAÇÕES PENAS COMUNS – IMPUTAÇÃO ALEGADAMENTE OFENSIVA AO PATRIMÔNIO MORAL DO INTERPELANTE, ORA AGRAVANTE – AUSÊNCIA, NO ENTANTO, EM TAL CONTEXTO, DE DUBIEDADE, EQUIVOCIDADE OU AMBIGUIDADE DAS AFIRMAÇÕES REPUTADAS CONTUMELIOSAS – CONSEQUENTE INEXISTÊNCIA DE DÚVIDA QUANTO AO DESTINATÁRIO DE TAIS AFIRMAÇÕES – INVIABILIDADE JURÍDICA DO AJUIZAMENTO DA INTERPELAÇÃO JUDICIAL – ALEGAÇÕES ATRIBUÍDAS À INTERPELANDA, ORA AGRAVADA, QUE SE ACHAM AMPARADAS PELA GARANTIA DA IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL – A INVIOLABILIDADE COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E/OU CIVIL DE QUALQUER CONGRESSISTA – MANIFESTAÇÃO DE PARLAMENTAR VEICULADA, NO CASO, EM MEIO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (“TWITTER”) – HIPÓTESE DE INVIOLABILIDADE CONSTITUCIONAL DO CONGRESSISTA (CF, ART. 53, “CAPUT”) – PEDIDO DE EXPLICAÇÕES A QUE SE NEGOU SEGUIMENTO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. PEDIDO DE EXPLICAÇÕES (INTERPELAÇÃO JUDICIAL) FORMULADO CONTRA CONGRESSISTA: COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – **O Supremo Tribunal Federal possui competência originária para processar pedido de explicações formulado com apoio no art. 144 do Código Penal, quando deduzido contra parlamentar federal, que dispõe de prerrogativa de foro, “ratione muneris”, perante esta Corte Suprema, nas infrações penais comuns (CF, art. 53, § 1º, c/c o art. 102, I, “b”)** (AC 3883 AgR/DF Relator(a): Min. CELSO DE MELLO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-2016) (BRASIL, STF)

Ao analisar o julgado acima é perceptível que o Supremo defende o foro por prerrogativa em casos de infrações penais comuns e crimes de responsabilidade, não sendo aplicado este instrumento em ações civis. Este entendimento fica notório na decisão tomada pela Suprema Corte em decisão de recurso extraordinário:

ARE 976873 / DF - DISTRITO FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSO ELETRÔNICO. DECISÃO: O recurso extraordinário a que se refere o presente agravo foi interposto contra acórdão que, proferido pelo E. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e confirmado em sede de embargos de declaração, está assim ementado: "PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. ART. 17, § 8º, LEI 8.429/1992. REQUISITOS PARA REJEIÇÃO LIMINAR. NÃO CONFIGURAÇÃO. COMPETÊNCIA DO JUÍZO 'A QUO'. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INAPLICABILIDADE.1. De acordo com entendimento consolidado na Suprema Corte, o foro por prerrogativa de função não se estende às ações por prática de atos de improbidade administrativa, que possuem natureza civil. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. DJe-129 DIVULG 21/06/2016 PUBLIC 22/06/2016 (BRASIL, STF).

É de suma importância ressaltar que parlamentar licenciado e os suplentes dos senadores e deputados federais não gozam das prerrogativas referentes ao foro por prerrogativa de função, quando não estão em exercício da atividade parlamentar (LIMA, p. 652, 2016).

Mediante o que foi exposto nos Capítulos I e II será feita a conclusão deste trabalho com um estudo de caso relativo à competência para julgar o Deputado Federal Alfredo Pereira do Nascimento por ato de improbidade administrativa.

CAPÍTULO III

DA (IM) POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO AOS PARLAMENTARES

Este capítulo analisará um caso concreto em que parlamentar incorre na prática de improbidade administrativa, para que se possa acompanhar e compreender o posicionamento do Supremo Tribunal Federal com relação a aplicabilidade do foro de prerrogativa para esses agentes políticos.

O caso escolhido foi a Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa tramitada no Supremo Tribunal Federal como Pet 4805/PR. A referida ação foi escolhida por ser recente e ter sido transitado em julgado pelo Supremo com relação ao foro de prerrogativa de função.

3.1 Análise do caso Alfredo Nascimento

No ano de 2006 foi ajuizada uma ação civil pública por atos de improbidade administrativa pelo Ministério Público Federal, Ação Civil Pública Nº 2006.70.00.030582-4 (PR), que acusa, entre outros, o Deputado Federal Alfredo Pereira do Nascimento da prática de improbidade administrativa quando Ministro de Estado dos Transportes, por em 25 de janeiro de 2005 na cidade de Campina Grande do Sul – PR, haver ocorrido a ruptura e queda de uma ponte sobre a represa Capivari-Cachoeira, na BR-116, KM 42,6 (rodovia Regis Bittencourt). Pedindo desta forma o ressarcimento pelos danos causados ao erário, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos (BRASIL, TRF, 4ª região):

2.O Ministério Público Federal propôs ação civil pública por atos de improbidade administrativa contra o Ministro dos Transportes e outros, com o objetivo de aplicar sanções administrativas aos supostos responsáveis pela ruptura e queda da ponte sobre a represa do Rio Capivari e, ainda, de obter a condenação ao ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público e social.

3.O MPF requereu também a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos por cinco anos do Ministro dos Transportes. (Relator Ministro Eros Grau. Decisão de 10/11/2009 - DJE nº 215, divulgado em 17/11/2009. (BRASIL, STF, RCL 8901/PR).

Ocorre que em 16 de setembro de 2009, o ministro Eros Grau, através do ofício nº 9.288/R, dá ciência ao Tribunal Regional Federal da 4ª região que houve um ajuizamento de uma reclamação (Rcl) de nº 8901, a qual questionava a competência Tribunal Regional para o julgamento da ação em andamento:

No dia 16/9/09 foi juntado aos autos o Ofício nº 9.288/R, da lavra do Exmo. Ministro Eros Grau, noticiando o ajuizamento da Reclamação nº 8.901 e solicitando informações sobre a presente demanda (f. 1.031). O ofício em questão veio acompanhado da petição do Advogado-Geral da União em que veiculado o pleito de preservação de competência do Supremo Tribunal Federal, citando precedente daquela Excelsa Corte .Reclamação nº 2.138-6/DF (BRASIL, TRF, 4ª REGIÃO, AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 2006.70.00.030582-4/PR).

Em resposta ao conteúdo do ofício 9.288/R, a juíza federal declarou a incompetência do juízo para dar andamento ao processo, remetendo em seguida o processo para o Supremo Tribunal Federal:

A própria previsão contida no art. 102, inciso I, alínea 'I', da Constituição da República é suficientemente elucidativa da competência do Supremo Tribunal Federal para decidir sobre a sua própria competência. Assim, o entendimento sufragado na Reclamação nº 2.138-6/DF, segundo o qual somente ao STF compete impor a sanção de perda da função pública ou de suspensão dos direitos políticos a Ministros de Estado, traduz inequívoca decisão sobre sua competência.

Ao argumento de que as competências traçadas na Constituição da República devem ser interpretadas restritivamente, responde-se com a segunda das razões aventadas e que se soma ao parágrafo anterior: o constituinte não seria dotado da onisciência necessária a prever todos os casos, estabelecendo regras cuja generalidade exige, por vezes, adequação hermenêutica. Cito, exemplificativamente, o reconhecimento da competência dos Tribunais Regionais Federais para processar e julgar Prefeitos acusados da prática de crimes federais. Houve aí clara intersecção do critério funcional - prerrogativa de foro na 2ª instância - e do critério material - competência da Justiça Federal.

É o que se verifica no caso vertente, reconhecendo-se que a competência para o julgamento de Ministros de Estado por crimes de responsabilidade há de compreender também o processamento e julgamento de ações de improbidade, tendo em vista a identidade de sanções e mesmo a homologia dos tipos legais - penais ou não.

Neste passo, acrescenta-se a terceira das razões dantes referida: o fato de não se poder averiguar de modo condicional a competência. Isto quer dizer que não pode o Juiz dizer-se competente para julgar determinado caso, *desde que* não imponha esta ou aquela sanção. Com efeito, a competência verifica-se em abstrato e não segundo a sanção concretamente imposta. Nestes termos, deve-se entender a decisão da Reclamação nº 2.138-6/DF como decisão sobre a competência em abstrato:

sempre que previstas as sanções de perda da função pública ou perda dos direitos políticos, **a competência para processar e julgar os agentes políticos será do Supremo Tribunal Federal.**

Assim sendo, impõe-se reconhecer a **incompetência deste Juízo**, visto que o feito está abrangido na competência do Supremo Tribunal Federal. Disto surgem outras questões, a saber: 1) a possibilidade de desmembramento do feito, considerando a presença de co-réus sem prerrogativa de foro; 2) a realização da audiência, no próximo dia 30, perante o Juízo da 20ª Vara Federal de Brasília/DF. (AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 2006.70.00.030582-4/PR. Decisão de 25/09/2009. D.E. Publicado em 14/01/2010. Juíza Federal CLAUDIA CRISTINA CRISTOFANI) (BRASIL, TRF.4ª REGIÃO) (grifo nosso)

Como o Tribunal Regional Federal julgou-se incompetente para realizar o feito, o Ministro Eros Grau julgou prejudicada a Rcl 8901.

DECISÃO: Julguei prejudicado o pedido formulado na presente reclamação tendo em vista a notícia de que foi proferida decisão nos autos da Ação de Improbidade n. 2006.70.00.030582-4, no qual o Juízo reclamado declara sua incompetência para processar o feito, reconhecendo a competência do Supremo Tribunal Federal para tanto. (Relator Ministro Eros Grau. Decisão de 13/11/2009 - DJE nº 217, divulgado em 18/11/2009. Rcl 8901). (BRASIL, STF, RCL 8901).

Sendo a Rcl 8901 prejudicada e o incompetência do juízo de 1º grau, os autos do processo Ação Civil Pública Nº 2006.70.00.030582-4 (PR) foram remetidos para o Supremo Tribunal Federal em 28 de junho de 2010, sendo registrado em 22 de junho de 2010 como Pet 4805/PR (BRASIL, STF, PET. 4805/PR).

Quando os autos foram distribuídos, ficaram sobre a responsabilidade do Ministro Eros Grau. Como o referenciado ministro pediu sua aposentadoria e teve seu afastamento decretado em 02 agosto de 2010, o processo foi redistribuído ficando sob a responsabilidade do Ministro Luiz Fux (BRASIL, STF, PET. 4805/PR).

Em 2012 o Ministro Luiz Fux determinou na que os autos seguissem para Procuradoria Geral da República: “Encaminhem os autos à Procuradoria Geral da República, para manifestar-se sobre a petição de folha 2097 e os documentos que a acompanham. Publique-se”. (BRASIL, STF, PET. 4805/PR)

A Procuradoria Geral da República no ano de 2014 manifestou-se a respeito dos autos da Pet. 4805, dando o parecer com pedido de devolução dos autos ao juízo de origem (BRASIL, STF, PET. 4805/PR)

Ao analisar o parecer e o autos do processo, o Ministro Luiz Fux pediu a suspensão do processo, em 19 de dezembro de 2014, até que fosse julgado o Pet. 3240-AgR, por possuir o mesmo assunto:

A causa petendi deduzida nestes autos diz com a existência ou não de foro por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa. Atualmente, essa matéria vem sendo novamente discutida na Pet. 3.240-AgR, a qual foi levada a julgamento em 19/11/2014. Após o voto do relator, Min. Teori Zavascki, no sentido de dar provimento ao recurso que se voltava contra decisão que reafirmava a inexistência do foro privilegiado, pediu vista dos autos o Min. Roberto Barroso, suspendendo o julgamento do feito. Assim, o tema aventado nesta demanda é idêntico ao veiculado na citada ação, cujo julgamento ainda não foi concluído pelo Pleno desta Corte. Ex positis, determino o sobrestamento do feito, até o julgamento, pelo Pleno, da Pet 3.240-AgR (BRASIL, STF, PET. 4805/PR).

Acontece que, em 2004, foi apresentada a mesa do Supremo Tribunal Federal a Pet. 3240-AgR, contra o atual parlamentar federal Eliseu Padilha, na época ministro dos transportes e acusado de improbidade administrativa. Sendo pedido o sobrestamento da pet. 3240 por haver a ADI 2797 em análise naquele tribunal (BRASIL, STF, PET. 3240-AgR).

A referenciada ADI foi ajuizada em 27 de dezembro de 2002, pela Associação dos Membros do Ministério Público - CONAMP, questionando a constitucionalidade da Lei nº 10.628/02, que modificava o art. 84 do Código de Processo Penal, estendendo o foro por prerrogativa de função a pessoas que praticasse o crime comum e de responsabilidade após a cessação do mandato, a referenciada lei ainda estendia o foro aos que incorresse na Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, STF, ADI 2797).

De acordo com Conamp, a modificação feriu a Constituição Federal ao alterar a competência dos tribunais com relação foro por prerrogativa através de lei ordinária (

O legislador ordinário utilizou-se de Poder Constituinte e intérprete maior da CF para acrescentar novas competências originárias ao rol exaustivo de cada tribunal, e ainda dar interpretação que contraria a orientação do STF. Nesse sentido, a Lei 10.628/02 ofendeu os preceitos constitucionais que estabelecem as competências do Supremo Tribunal Federal, Superior tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e tribunais estaduais (artigos 102, I; 105, I; 108, I e 125, § 1º da Constituição Federal) e também a independência e a harmonia dos poderes do Estado (artigo 2º da Constituição Republicana) (*apud* Piovesan, 2007, p. 13).

Ocorre que em 2005 a ADI 2797 foi julgada, sendo declarada a inconstitucionalidade.

EMENTA: [...] IV. Ação de improbidade administrativa: extensão da competência especial por prerrogativa de função estabelecida para o processo penal condenatório contra o mesmo dignitário (§ 2º do art. 84 do C. Pr. Penal introduzido pela L. 10.628/2002): declaração, por lei, de competência originária não prevista na Constituição: inconstitucionalidade. 1. 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, salvo quando esta mesma remeta à lei a sua fixação. 2. Essa exclusividade constitucional da fonte das competências dos tribunais federais resulta, de logo, de ser a Justiça da União especial em relação às dos Estados, detentores de toda a jurisdição residual. 3. Acresce que a competência originária dos Tribunais é, por definição, derrogação da competência ordinária dos juízos de primeiro grau, do que decorre que, demarcada a última pela Constituição, só a própria Constituição a pode excetuar. 4. Como mera explicitação de competências originárias implícitas na Lei Fundamental, à disposição legal em causa seriam oponíveis as razões já aventadas contra a pretensão de imposição por lei ordinária de uma dada interpretação constitucional. 5. De outro lado, pretende a lei questionada equiparar a ação de improbidade administrativa, de natureza civil (CF, art. 37, § 4º), à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies. 6. Quanto aos Tribunais locais, a Constituição Federal -salvo as hipóteses dos seus arts. 29, X e 96, III -, reservou explicitamente às Constituições dos Estados membros a definição da competência dos seus tribunais, o que afasta a possibilidade de ser ela alterada por lei federal ordinária. (BRASIL, STF)

Com essa decisão os parágrafos do art. 84 do código de processo penal (CPP) passa a vigora apenas com o caput.

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. [\(Redação dada pela Lei nº 10.628, de 24.12.2002\)](#)

~~§ 1º - A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública. [\(Incluído pela Lei nº 10.628, de 24.12.2002\)](#) [\(Vide ADIN nº 2797\)](#)~~

~~§ 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 §~~

4^o. [\(Incluído pela Lei nº 10.628, de 24.12.2002\)](#) [\(Vide ADIN nº 2797\)](#). (BRASIL, 1941).

Com o julgamento da ADI o processo Pet. 3240-AgR volta a ser analisado pelo Supremo, e o relator Teori Zavascki vota pela inexistência do foro por prerrogativa, no entanto foi pedido vista aos autos pelo Ministro Roberto Barroso, não ocorrendo seu julgamento até o momento (BRASIL, STF, PET. 3240-AgR).

Como a Pet. 3240-AgR não foi julgada e a Pet 4805 dependia do seu julgamento, a Procuradoria Geral da República, em abril de 2015, junta nova petição à Pet 4805 manifestando-se com relação ao período do sobrestamento (BRASIL, STF, Pet. 4805/PR):

Cabe pontuar, no entanto, que essa decisão de sobrestamento do feito contraria o entendimento atual da Suprema Corte acerca do tema em debate, razão pela qual só deveria ter cabimento em situações excepcionais, plenamente justificadas pelas particularidades do caso, e por curto período de tempo, sob pena de se prolongar demasiadamente a solução dos litígios, já que não há como precisar o término do julgamento do paradigma aplicado e, por outro lado, o andamento em si do feito em sua instância de origem não impede que, no futuro, a questão da competência seja objeto de apreciação em recurso cabível. Assim, entende o Procurador-Geral da República se necessário o estabelecimento de um prazo certo para o sobrestamento do feito, em tempo não superior a seis meses. Ministro Luiz Fux (DJE nº 46, divulgado em 10/03/2016) (BRASIL, STF, PET. 4805/PR).

Tendo o Ministro Luiz Fux dado o seu posicionamento:

[...] já transcorrido o prazo de um ano desde o sobrestamento, destaco que não há previsão de julgamento da mencionada Pet 3.240-AgR e que a demora na definição do tema pode trazer prejuízos ao deslinde dos fatos narrados. Ministro Luiz Fux. (Pet. 4805/PR, DJE nº 46, divulgado em 10/03/2016) (BRASIL, STF, PET. 4805/PR).

Para que a lide (Pet 4805/PR) não fosse prejudicada, o relator deu sua decisão com o reconhecimento da competência da Justiça Comum para processar e julgar os parlamentares de que incorrem em improbidade administrativa:

Ex positis, conheço da presente Petição para declarar a competência da Justiça Comum para processamento e julgamento do feito, pelo que nego seguimento à presente ação, nos termos do art. 21, §1º, do Regimento

Interno do STF. Retornem os autos à origem. Publique-se. Brasília, 8 de março de 2016. Ministro Luiz Fux. (DJE nº 46, divulgado em 10/03/2016) (BRASIL, STF, PET. 4805/PR).

Com essa decisão do Supremo, abre-se precedentes para os demais casos improbidade contra parlamentar. O notório fato já é perceptível não ações civis de improbidade administrativa, como pode ser demonstrado no recente caso do deputado federal Eduardo Cunha, ex-presidente da Câmara dos Deputados.

A ação civil pública de improbidade administrativa contra Eduardo Cunha foi ajuizada na justiça federal no Estado do Paraná, na 6ª Vara Federal, local em que está ocorrendo à operação Lava Jato (BRASIL, TRF 4ª região, AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 5028568-79.2016.4.04.7000)

Ocorre que no dia 13 de junho do corrente ano, autuado o processo numerado nº 5028568-79.2016.4.04.7000 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 – PR), como réu o deputado federal Eduardo Cunha, em uma ação civil de improbidade administrativa, na justiça federal comum (BRASIL, TRF 4ª região, AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 5028568-79.2016.4.04.7000).

Mesmo já tendo precedente no Supremo, que a justiça comum julgaria as referidas ações (Pet.4805/PR) Eduardo Cunha ajuíza no STF, no dia 14 de junho de 2016, a Reclamação nº Rcl 24370 com o intuito de transferir a Ação Civil De Improbidade Administrativa nº 5028568-79.2016.4.04.7000 para aquele tribunal:

Requer-se, liminarmente, a “suspensão do processo originário até que a presente Reclamação seja definitivamente apreciada pelo excelso Supremo Tribunal Federal”. No mérito, pede-se “seja julgada procedente a presente Reclamação, assegurando-se a competência do Supremo Tribunal Federal para processamento e julgamento da ação de improbidade, determinando a avocação dos autos Processo n.º 5028568-79.2016.4.04.7000, nos termos do que dispõe o artigo 161 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Rcl 24370. DJE nº 134, divulgado em 27/06/2016. Ministro Teori Zavascki. (BRASIL, STF).

De acordo com o Deputado Federal, seu caso é extraordinário, merecendo uma atenção especial por se tratar de Presidente da Câmara de Deputados, comparando sua excepcionalidade com a dos integrantes do Supremo que incorrem em improbidade, os quais são julgados por este tribunal:

Menciona a Reclamação 2.138, na qual reconhecida a competência exclusiva do Supremo para processar e julgar ação de improbidade contra autoridade com prerrogativa de foro no STF. Destaca estar-se de caso singular, por se tratar de Presidente da Câmara dos Deputados, a caracterizar, por isso, “hipótese extraordinária, a qual escapa à linha dos recentes julgamentos dessa colenda Corte relativos à competência para julgamento de ações de improbidade contra agentes políticos”, à semelhança da Questão de Ordem na Pet 3.211, na qual se decidiu ser da competência do STF o julgamento de ação de improbidade administrativa em desfavor de seus integrantes. Argumenta que a excepcionalidade seria por conta de se tratar de Chefe de Poder, o que teria sido reconhecido em decisão do Ministro Teori Zavaski na AC 4.070/DF. Rcl 24370. Manifestação da PGR. 14/07/2016. Ela Wiecko Volkmer de Castilho Procuradora-Geral da República em exercício (BRASIL, STF, RCL 24370).

O ministro Teori Zavascki ao julgar a Reclamação Constitucional ajuizada por Eduardo Cunha, teve como decisão o indeferimento da liminar com pedido de mudança de foro para a ação em análise:

Em primeiro lugar, cumpre reconhecer fato superveniente que esvazia a argumentação trazida pelo reclamante, qual seja, a condição de Presidente da Câmara dos Deputados, ante a recente renúncia do aludido cargo. Assim, nos termos da inicial, a alegada excepcionalidade do caso, por envolver Chefe de Poder, bem como todos os argumentos que se apoiam nessa premissa, perdem inegavelmente seu conteúdo. Ainda que assim não fosse, a iniciativa do Ministério Público Federal ao ajuizar a devida ação de improbidade administrativa, longe de ser “usurpadora”, serve à garantir a busca da reparação civil-administrativa da, essa sim, usurpação da coisa pública, vilipendiada a não mais poder pelos gravíssimos fatos apurados a partir das investigações da denominada Operação Lava Jato. E não se diga absurdo o julgamento, perante magistrado de primeiro grau, de qualquer autoridade pública, que, antes de ostentar cargo, é sobretudo cidadão, como todos os demais, não servido as funções públicas a blindar qualquer pessoa da responsabilização por ato que venha a ser provado como ímprobo e lesivo ao patrimônio público ou aos princípios que regem o uso da coisa pública. Ao reclamante, já não mais Presidente da Câmara, mas, por ora, ainda Deputado Federal, e por isso detentor de prerrogativa de foro no Supremo Tribunal Federal, não socorre o precedente mencionado. De outra sorte, cumpre destacar que o fundamento da decisão tomada na Pet 3.211/DF não é sequer aplicável ao presente caso. Naquela ocasião, visualizou-se a inadequação da persecução dos Ministros do STF nas instâncias ordinárias pela prática de atos de improbidade ante a estrutura hierárquica do Poder Judiciário. Esse entendimento, evidentemente, encerra-se na situação então debatida, sendo inservível para o deslinde da presente controvérsia (BRASIL, STF, RCL 24370).

Portanto, ao analisar os referidos casos nota-se que vem sendo pacificada de vez a questão de ação civil de improbidade administrativa em desfavor de parlamentar, para tais ações serem julgadas na justiça comum.

3.2 Opiniões controversas sobre o tema

De acordo com Neiva *apud* Medeiros o tema em questão ainda é muito controverso, mas de grande importância:

O tema é indiscutivelmente polêmico, mas nos parece que nenhuma autoridade civil está imune à decretação da perda do cargo, função ou emprego público, inclusive Presidente da República, Ministros, Governadores, Secretários, Prefeitos, Senadores, Deputados, Vereadores, Magistrados e Membros do Ministério Público, ante a abrangência e a imperatividade do § 4º do art. 37 da Constituição Federal. Em relação aos agentes com mandato político, aderimos às observações no sentido de que: 'O sistema de responsabilidade adotado pela Constituição não é único ou exclusivo. O art. 37, § 4º, diferencia a responsabilidade penal da responsabilidade cível por ato de improbidade. O art. 52, parágrafo único, da mesma forma, dispõe que a condenação por crime de responsabilidade perante o Senado Federal limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação por 8 anos para o exercício de função pública, 'sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis'. Aliás, a independência de instâncias é doutrina consolidada entre nós de há muito. No caso dos parlamentares, há ainda outros argumentos. Primeiro, não existe a assimilação total entre improbidade e atos parlamentares indecorosos. Depois e mais importante, o próprio art. 55, IV e V, indica como causa de perda de mandato a perda ou suspensão dos direitos políticos, destacada da decretação da Justiça Eleitoral. Suspensão que se pode dar, por exemplo, como sanção em ação civil por improbidade. (2012, p. 5).

Durante muito tempo o Supremo Tribunal Federal não teve uma decisão uniforme acerca das questões que envolvia improbidade administrativa e parlamentares, como se pode notar em alguns julgados desta Corte.

Na Rcl nº 2.138/DF o Ministro Gilmar Mendes tem posicionamento que agente político tem o foro por prerrogativa mantido quando incorre em improbidade administrativa, por o crime de responsabilidade ter uma abrangência maior:

Rcl nº 2.138/DF A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes

políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992), e o regime fixado no art. 102, I, c (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição.” (Rcl nº 2.138, Relator Min. NELSON JOBIM, Relator p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES (ART. 38, IV, b, DO RISTF), Pleno, DJe 18.04.2008) (BRASIL, STF).

Em contrapartida, o ex-ministro Joaquim Barbosa tinha o posicionamento firmado pela não aplicabilidade do foro.

Pet-QO nº 3.923/SP A Lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º, da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas descritas na Lei de Improbidade Administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade.” (Pet nº 3.923 QO, Relator Min. JOAQUIM BARBOSA, Pleno, DJe 26.09.2008) (BRASIL, STF).

Com o mesmo pensamento do ex-ministro Joaquim Barbosa, tem-se a Ministra Carmem Lucia, ao decidir por remeter os autos do processo que estavam no Supremo Tribunal Federal para o Tribunal de origem, por defender que não se aplica o foro por prerrogativa ao parlamentar envolvidos em ação civil pública de improbidade administrativa:

DECISÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA DEPUTADO FEDERAL: AUSÊNCIA DE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTE POLÍTICO ELEITO PARA O CARGO DE DEPUTADO FEDERAL. AÇÃO QUE PODE ENSEJAR A PERDA DO MANDATO. FORO PRIVILEGIADO. ENTENDIMENTO

JURISPRUDENCIAL DA CORTE ESPECIAL DO STJ. REMESSA DOS AUTOS AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. Trata-se de agravo regimental interposto por Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira contra decisão que negou provimento a seu agravo de instrumento.

[...]

8. Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), determinando o retorno do processo ao Superior Tribunal de Justiça para que, observado o entendimento do Supremo Tribunal Federal de ser inaplicável a regra do foro por prerrogativa de função à ação civil por improbidade administrativa, julgue o recurso como de direito. (RE 691489 / DF - DISTRITO FEDERAL Ministra CÁRMEN LÚCIA DJe-057 DIVULG 25/03/2013 PUBLIC 26/03/2013) (BRASIL, STF).

De acordo com Medeiros, o Ministro Gilmar Mendes defende o instituto do foro por prerrogativa não só para o agente público em exercício, mas para aqueles que o mandato teve seu fim:

Manifesta-se o Ministro Gilmar Mendes a favor da ideia do foro por prerrogativa de função, na medida em que este visa a colocar a autoridade a salvo de impulsos que existem (os mais diversos) e evitar as vindetas do jogo político. Fala, inclusive, que deveria ser possibilitada a ultra atividade do foro privilegiado; diz que o momento após a cessação do mandato ou o afastamento do cargo pode ser a ocasião em que a autoridade mais necessita desse tipo de isenção (2012, p. 15).

De acordo com o Ministro Luís Roberto Barroso em julgamento da Ação Penal 536, o foro por prerrogativa deveria ser limitado a poucas autoridades e deveria existir uma reorganização no sistema para que possam usar o instituto de melhor forma:

Dependente de emenda constitucional por suposto, a redução drástica do foro por prerrogativa de função que deve ficar reservado apenas a poucas autoridades, penso que o presidente da república, vice-presidente da república, presidente do senado, presidente da câmara, o procurador geral da república e os próprios ministros do Supremo Tribunal Federal. Para todas as demais as autoridades que tem o foro por prerrogativa de função a minha proposta para o debate institucional e o debate público é a criação de uma vara especializada em Brasília, uma ou duas varas, com um juiz titular para cuidar das ações penais e juiz titular para cuidar das ações de improbidade com quantos juízes auxiliares fossem necessários [...] eu acho que após 25 de experiência com o foro por prerrogativa de função já é possível um balanço e a meu ver o balanço clama por uma rearrumação da matéria que acho que tal como estar ela trás problemas e é um componente que fomenta muitas vezes a impunidade porque o sistema é disfuncional (TV SENADO, AP 536).

Apesar de o Ministro Luís Barroso ser a favor da limitação do foro por prerrogativa, ele entra em contradição ao sugerir por a criação de varas especializadas para atender os detentores desse instituto (TV SENADO, AP 536).

De uma forma muito severa e em desencontro com a Constituição Federal de 1988, a Ministra Rosa Weber afirma que é contra o foro por prerrogativa:

Eu também registro que vejo com muita pouca simpatia essa amplitude concedida a prerrogativa de foro, eu a limitaria a rigor o meu sentimento pessoal é que não houvesse o instituto da prerrogativa de foro e acho que hoje inclusive essa prerrogativa de foro que no momento em que instituiu a alargada [...] partiu de um pressuposto equivocado (TV SENADO, AP 536).

Por último, o Ministro Celso Mello adota a mesma linha de entendimento que o Ministro Teori Zavascki, quanto a questão da prerrogativa de foro:

Eu pessoalmente entendo como o ministro Teori Zavascki, que a melhor solução talvez fosse a de se suprimir as hipóteses de prerrogativa de foro ou talvez manter a apenas algumas determinadas autoridades como destinatárias daquela clausula constitucional (TV SENADO, AP 536).

Após essa análise das opiniões de alguns ministros do Supremo Tribunal Federal, é notório que não existe um posicionamento consolidado a respeito do foro por prerrogativa quanto a sua aplicação.

No entanto, após uma análise no que se propõe o instituto do foro por prerrogativa, que é a proteção a função quando o indivíduo, ocupante de cargos que disponibiliza esta faculdade, comete crime de natureza penal e passa a ser julgado em Tribunais Superior de acordo com o Constituição de 1988.

Ocorre que, a Lei de Improbidade Administrativa causa muita polêmica quanto a sua natureza, devido há punições consideradas de caráter penal como por exemplo a perda do mandato. Mas vale ressaltar que se o constituinte originário quisesse considerar a lei em questão de caráter penal não teria colocado ao final do art. 37, § 4º “[...] **sem prejuízo da ação penal cabível**”.

Portanto, creio que o posicionamento mais acertado é o capitaneado pelos Ministros Celso de Mello e Teori Zavascki, de que nas ações civis públicas por ato

improbidade administrativa, quando o que incorre no ato improprio for parlamentar este não será detentor do foro por prerrogativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os princípios que alicerçam a Administração Pública, nota-se que o princípio da moralidade ganhou grande força com a edição da Lei nº 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa), que combate não só os atos de corrupção mais também os que se desvirtuam de uma administração íntegra, baseadas em condutas legais.

Advém que a supracitada lei causa polêmica no concernente à sua natureza, tendo os que defendem seu caráter penal, por apresentar penas que se assemelham com as sanções da esfera criminal (caráter pedagógico-educativo), e os que acreditam fielmente sua natureza civil.

Após analisar a Lei nº 8.429/92, verifica-se que trata de uma lei de natureza civil por na própria lei conter o rito ordinário civil para sua aplicação, por a pena passar da pessoa do acusado no limite da sua herança.

Ocorre que a maioria dos agentes que comete atos ímprobos estão ligados a um cargo político que é detentor do foro por prerrogativa de função. Tal instituto é uma previsão de caráter penal que a Constituição Federal de 1988 abarcou para a proteção dos cargos políticos.

Por ser o instituto penal, ele apenas pode ser usado quando o ato cometido for na esfera penal, sendo o Ministério Público órgão exclusivo para oferecer a denúncia.

Nota-se, portanto, que não se pode aplicar o foro por prerrogativa quando o crime cometido estar sendo analisado através da lei de improbidade administrativa, como já exposto.

Considerando os casos analisados de improbidade administrativa com pedido de foro por prerrogativa ao Supremo Tribunal Federal (Petição nº 4805/PR, que acusa entre outros o Deputado Federal Alfredo Pereira do Nascimento e a Rcl 24370 com origem no Paraná que acusa Eduardo Cunha), pode-se notar que apesar de o Supremo divergir em decisões anteriores a estas e como visto seus ministros não

têm a mesma opinião, o referido tribunal tenta caminhar para uma consolidação acerca do tema.

É de extrema importância para a questão aqui analisada a respeito do foro por prerrogativa em casos de improbidade administrativa cometidos por parlamentar, a decisão definitiva a respeito da natureza da lei 8.429/92. Como visto no decorrente trabalho as opiniões são muito contraditórias, mas uma corrente que vem ganhando força a cada julgado é que a natureza da supracitada lei é de caráter cível, até porque na própria lei vem a determinação de o julgamento, dos que nela incorrem ser esfera cível.

Para que o foro por prerrogativa de função seja pleiteado tem como um precedente que o crime cometido tenha natureza de ordem penal, não há o que se falar em aplicação deste instrumento em ações civis de improbidade administrativa.

Desta forma, conclui-se que o rebaixamento desses processos a instâncias inferiores está mais que acertado pelo Supremo, visto que a inaplicabilidade do foro por prerrogativa dar-se pela natureza do crime cometido pelos agentes ímprobos.

REFERÊNCIAS

AÇÃO PENAL 536/DF. Sessão Plenária. Brasília. **TV Senado**. 23 de mar. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Vz0jbEt1OWo>>. Acesso em: 18 de mai. 2016.

ALEXANDRINO, Marcelo. Paulo, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2012

ÁVILA, Humberto. **Teoria Dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos**. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

ÁVILA, Humberto. **Teoria Dos Princípios: da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos**. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

BELÉM, Orlando Carlos Neves. **Do Foro Privilegiado à Prerrogativa de Função**. 2008. 166 f. Dissertação (Mestrado em Teoria do Estado e Direito Constitucional). Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2008.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição do Império do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2016.

BRASIL, Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2016.

BRASIL, Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2016.

BRASIL, Constituição (1937). **Constituição Dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2016.

BRASIL, Constituição (1946) **Constituição Dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2016.

BRASIL, Constituição (1967) BRASIL, Constituição (1946) **Constituição Dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: Acesso em: 12 de fev. 2016

BRASIL. Constituição (1988). BRASIL, Constituição (1946) **Constituição Dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. .

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de out. 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de jun. 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 de jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AC 3883 Agr. **Medida Preparatória de Ação Penal Referente a Delitos Contra a Honra**. Rel.:Min. Celso De Mello. Brasília. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28foro+por+prerrogativa+de+fun%E7%E3o+parlamentar+++%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/zuyyz6>>. Acesso em: 28 de mai. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2797. **Suspensão Liminar de Eficácia dos Parágrafos Primeiro e Segundo do Artigo 84 do Código de Processo Penal, Acrescido Pelo Artigo 1º da Lei Nº 10.638, de 24 de dez. 2002**. Rel.:Min. Sepúlveda Pertence. Brasília. 2005. <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2082833>> . Acesso em: 01 de mai. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 976873. **Foro por Prerrogativa de Função**. Rel. Celso de Mello. Brasília. 2016. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4998641> >. Acesso em: 04 de ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Emenda Constitucional nº 35**. Brasília. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc35.htm >. Acesso em: 04 de ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 2.963. **Investigação de Possível Prática de Crime de Falsidade Ideológica, de Desvio de Contribuições Previdenciária e de Crimes Contra a Ordem Tributária**. Rel. Gilmar Mendes. Brasília. 2010. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3884367> >. Acesso em: 04 de ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. PET 3240. **Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa**. Rel. Teori Zavascki. Brasília. 2004. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2250863> >. Acesso em: 05 de ago. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Pet 3.923/SP. **Ação Civil De Improbidade Administrativa** Rel. Joaquim Barbosa. Brasília. 2007. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2502232> >. Acesso em: 30 de jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. PET 4805. **Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa**. Rel. Luiz Fux. Brasília. 2010. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3923206> >. Acesso em: 05 de ago. 2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 473. **Competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar ex-Ministro de Estado, acusado de crime contra administração pública**. Rel. Victor Nunes Leal. RTJ. V. 22. 1962. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/022_1.pdf >. Acesso em: 02 de dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 2.138. **Ação Civil De Improbidade Administrativa**. Rel. Nelson Jobim. Brasília. 2002. Disponível em: <

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2044010>
>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 8901. **Ação Civil Pública**. Rel. Eros Grau. Brasília. 2009. Disponível em:<
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2699252>
>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 24370. **Foro Por Prerrogativa de Função**. Rel. Teori Zavascki. Brasília. 2016. Disponível em:<
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=5001000>>.
Acesso em: 08 de ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 10.037. **Pedido de Julgamento da Ação no Supremo Tribunal Federal**. Rel.:Dias Toffoli. Brasília. 2016. Disponível em:<
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3868583>>. Acesso em: 05 de ago 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 691489/DF. **Ação Civil De Improbidade Administrativa** Rel. Cármen Lúcia. Brasília. 2012. Disponível em:<
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4251493>
>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula 451**. Brasília. Disponível em:<
http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500>. Acesso em: 05 de ago. 2016.

BRASIL, Superior Tribula de Justiça. **Informativo nº 0495**. Brasília. 2012. Disponível em:
<<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=improbidade+administrativa+dolo+&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>>.
Acesso em: 03 de mar 2016.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 0535**. Brasília. 2014. Disponível em:
<<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=014607>>. Acesso em: 24 de abr. 2016.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 0540**. Brasília. 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo>>. Acesso em: 14 de jan. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. nº 765.212-AC**. Rel.:Min. Herman Benjemin. Brasília. 2010. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Jurisprudencia_Improbidade/11.pdf>. ACESSO em: 21 de abr. 2016.

BRASIL, Tribunal Regional Federal, 4ª região. **Ação Civil Pública nº 2006.70.00.030582-4** Juiz Flavio Antônio da Cruz. Curitiba. 2006. Disponível em:<http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtPalavraGerada=robf&hdnRefId=7dfbe672053566ef5c64a8ae3c9a1589&selForma=NU&txtValor=200670000305824&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&codigoparte=&txtChave=&paginaSubmeteuPesquisa=letras>. Acesso em: 08 de ago. 2016.

BRASIL, Tribunal Regional Federal, 4ª região. **Ação Civil De Improbidade Administrativa Nº 5028568-79.2016.4.04.7000**. Juiz Augusto Cesar Pansini Gonçalves. Curitiba. 2014. Disponível em:<http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtPalavraGerada=XTDx&hdnRefId=85da55c87e6743ed31bb235656d42f91&selForma=NU&txtValor=50285687920164047000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&codigoparte=&txtChave=&paginaSubmeteuPesquisa=letras>. Acesso em: 08 de ago. 2016.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185600>>. Acesso em: 20 de mai. 2016

CAPEZ, Fernando. **Teoria da Imputação Objetiva nos Atos de Improbidade Administrativa**. 2008. Disponível em: <<http://www.fernandocapez.com.br/sala-de-imprensa/noticias/deputado-fernando-capez-defende-tese-de-doutorado-na-puc/>>. Acesso em: 28 de mar. 2016.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**, v.1, Parte Geral. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARDOSO, Oscar Valente. **Responsabilização de Agentes Políticos por Improbidade Administrativa**. Disponível em:

<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao047/Oscar_Cardoso.html>. Acesso em: 03 de mai. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3.ed. rev. ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

CORREA, Lanna Schmitz, **O Foro por Prerrogativa de Função nas Constituições Estaduais**. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2009/trabalhos_2009/LannaSchmitzCorrea.pdf>. Acesso em 25 de abr. 2016.

COURA, Gabriel Moreira. **Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em Face dos Agentes Políticos**. 2010. 52 f. Monografia (Bacharel em Direito). Faculdade de Direito, Ciências Administrativa e Econômicas. Universidade Vale do Rio Doce. Governador Valadares. 2010. Disponível em <http://www.pergamum.univale.br/pergamum/tcc/Aplicabilidade_daleideimprobidade_administrativaemfacedosagentespoliticos.pdf>. Acesso em: 22 de abr. 2016.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa: Algumas Controvérsias Doutrinárias e Jurisprudências Sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Informativo jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva. 2002, STJ. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/9555/Improbidade_Administrativa_Alguas_Controversias_Doutrinarias.pdf>. Acesso em: 27 de mar. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. 2ª edição. São Paulo: Dialética, 2014.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Improbidade Administrativa**. Boletim de Direito Administrativo. Outubro, 2005.

FONSECA, Sérgio Roxo e ANIBAL JUNIOR, Vanderlei. **Natureza Penal da Sanção por Improbidade Administrativa**. 2007. Disponível em:

<<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI34430,31047-Natureza+penal+da+sancao+por+improbidade+administrativa>>. Acesso em: 27 de mar.2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Pacheco Rogério. **Improbidade Administrativa**. 7ª edição revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva. 2001.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal: Volume Único**. 4. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

LENART, Andre. **Quem Pode Mandar Instaurar Inquérito Contra “Detentor de Foro por Prerrogativa de Função”**. Disponível em: <<https://reservadejustica.wordpress.com/2010/06/06/quem-pode-mandar-instaurar-inquerito-contra-detentor-de-foro-por-prerrogativa-de-funcao/>>. Acesso em: 01 de mai. 2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativa Brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros. 1998.

MEDEIROS, Lenira Pinho de. **Prerrogativa de Foro no Âmbito da Improbidade: Imunidade ou Impunidade?**. Revista de Doutrina da 4ª Região. Porto Alegre..

2012. Disponível em: < <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/51358>>. Acesso em: 18 de jan 2016.

MORAES, Alexandre de. **Ministerio Público e o Combate à Corrupção – Breves Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Doutrina_Improbidade/24-artigo.htm>. Acesso em: 20 de abr. de 2016.

MOREIRA, Romulo de Andrade. **A Nova Súmula Vinculante em Matéria Penal**. 2015. Disponível em: <<http://emporiadodireito.com.br/a-nova-sumula-vinculante-em-materia-penal-por-romulo-de-andrade-moreira/>>. Acesso em: 14 de mai. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. 2ª ed. ver. atual e ampl – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

NUNES Junior, Amandinho Teixeira. **Foro por Prerrogativa de Função**. 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2007-14050.pdf>>. Acesso em: 06 de mai. 2016.

NORA, Paulo Soares e MOLINARI, Romeu Bruno Mendes. **Foro por Prerrogativa de Função: Aspectos Constitucionais e Infraconstitucionais para Cargos Executivo e Legislativos Municipais**. Revista Síntese: Direito Administrativo, São Paulo. 2016. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/98266>>. Acesso em 26 de abr. 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92**. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.

PIOVESAN, Hélio Botelho. **Prerrogativa de Foro nas Ações de Improbidade Administrativa (entendimento do STF)**. 2007. 52 f. Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo. 2007. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=98>. Acesso em: 18 de jan. 2016.

REIS, Alexandre Cebrian Araújo; GONÇALVES Victor Eduardo Rios. Coordenador Pedro Lenza. **Direito Processual Penal Esquematizado**. 2ª edição. São Paulo. Saraiva. 2013.

RECHIA, Daniel Nogueira. **O Foro Especial por Prerrogativa de Função e a Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília. 2009. Disponível em: http://www.fesmpdf.org.br/arquivos/daniel_nogueira.pdf>. Acesso em: 12 de abr. 2016.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte. Del Rey. 1994.

SÁ, Verônica Avelar de Bustamante. **A (In) Constitucionalidade do Foro Privilegiado**. 2013. Disponível em http://www.emerj.tjrj.ius.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_1_2013/VeronicaAvelarBustamenteSa.pdf Acesso em 24 de abr. 2016.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo-SP. Malheiros, 2005.

SILVA, Marco Octávio Hegner de Sousa. **Improbidade Administrativa – Efetividade da Legislação**. Brasília. 2010 <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058724.PDF>

SPITZCOVSKY, Celso. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro – RJ: Forense. São Paulo – SP: Método. 2009.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa.. **Processo Penal**. V.2. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. ..

ZAVASCKI, Teori Albino. Posição dos Agentes Políticos em Face da Lei de Improbidade Administrativa. In: Seminário de Improbidade Administrativa e Desafios para a Gestão do Estado Brasileiro. 2014 Brasília. **Seminário**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal. 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nZkmqFX397k>>. Acesso dia 23 de fev. 2016.