

20/11/2002

TRIBUNAL PLENO

RECLAMAÇÃO 2.138-6 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. NELSON JOBIM
RECLAMANTE : UNIÃO
ADVOGADO : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECLAMADO : JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO DA 14ª VARA DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL
RECLAMADO : RELATOR DA AC Nº 1999.34.00.016727-9 DO TRIBUNAL
REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
INTERESSADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO**O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - (Relator):****1. OS FATOS.****1.1. DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

O Ministério Público Federal propôs Ação de Improbidade Administrativa contra RONALDO MOTA SARDEMBERG, Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, da Presidência da República, hoje Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia.

A ação originou-se

“.....
... *do inquérito conjunto civil nº 01, firmado pelos Procuradores da República no Distrito Federal ...*
.....” (fls. 32).

Foi

“.....
... *distribuída à 14ª Vara Federal do Distrito Federal sob o nº 1999.34.00.016727-9.*
.....” (fls. 3).

Nos termos da inicial, a improbidade administrativa consistiria

“.....
... *na solicitação e utilização indevidas de aeronaves da FAB para transporte particular seu e de terceiros, sem vinculação às suas atividades funcionais.*

Rel 2.138 / DF

A solicitação de aeronaves deu-se a partir de comunicações feitas pelas autoridades federais ao Chefe de Gabinete do Ministro da Aeronáutica em Brasília-DF, e a utilização ilegal das aeronaves ocorreu a partir de Brasília-DF ou nela foi finalizada.

..... " (fls. 32).

E, também

"
... *pela fruição de Hotel de Trânsito da Aeronáutica.*
..... " (fls. 3).

Requeru a condenação do

"
VI -
... *réu, pelos atos de improbidade descritos, com a aplicação em concurso material das sanções legais para cada ato de improbidade, em benefício da União, nos seguintes termos:*

A) requer a condenação do réu por ter infringido o 'caput' e incisos IV e XII do art. 9º da Lei de Improbidade ...

.....
B) requer a condenação do réu por ter infringido o 'caput' e incisos IX e XIII do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa ...

.....
C) requer a condenação do réu por ter infringido o 'caput' e o inciso I, do artigo 11 da Lei de Improbidade ...

..... " (fls. 50/51).

Manifestou-se a União e argüiu

"
... *a incompetência absoluta [da] Justiça Federal de Primeiro Grau para processar e julgar a presente ação, requerendo ... seja declinada a competência para o [STF] ..., com amparo no artigo 102, inciso I, letra 'b' da [CF] ...*
..... " (fls. 68).

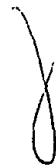
O SR. RONALDO MOTA SARDEMBERG, Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, contestou (fls. 69/104).

Alegou a incompetência absoluta do juízo, bem como a inépcia da inicial.

No mérito, sustentou a legalidade do uso das aeronaves da FAB, bem como sua boa-fé, baseada na praxe administrativa.

Houve réplica (fls. 105/151).

1.2. DA SENTENÇA.



O JUIZ FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL julgou procedente o pedido

“.....
... para condenar o réu nas penalidades previstas na lei de improbidade, art. 12, e art. 37, §4º da [CF] ...
..... ” (fls. 159).

O RÉU e a UNIÃO apelaram (fls. 161/176 e 177/245).

O Ministério Público Federal apresentou suas contra-razões à apelação (fls. 251/266).

As apelações foram recebidas em seus efeitos devolutivo e suspensivo (fls. 249).

Nos termos da inicial,

“.....
O Ministério Público Federal ofertou parecer para que seja negado provimento aos recursos. Os recursos (AC Nº 1999.34.00.016727-9) estão conclusos com o Relator, no Tribunal Regional Federal/1ª Região.
..... ” (fls. 04).

2. A RECLAMAÇÃO.

A UNIÃO propõe a presente Reclamação

“.....
... em face do ... Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, ..., nos autos da ação de Improbidade Administrativa nº 1999.34.00.016727-9, e do e. Relator da AC nº 1999.34.00.16727-9...
..... ” (fls. 02).

Alega que

“.....
... a presente reclamação objetiva seja preservada a competência do [STF] ... para processar e julgar, originariamente, o pedido formulado na Ação de Improbidade ...
..... ” (fls. 05).

Quanto ao cabimento da ação

“.....
... a União espera que se acolha a reclamação para que se reconheça que constitui usurpação da competência do [STF] julgar Ministro de Estado por crime de responsabilidade, processando agente político com base na Lei de Improbidade nas instâncias ordinárias.

Rel 2.138 / DF

..... “ (fls. 05/06).

Fundamenta sua alegação no art. 102, I, b e c da CF.

Em preliminar, sustenta, ainda, que

“

... essa competência é absoluta, 'insuscetível de sofrer modificação, seja pela vontade das partes, seja pelos motivos legais de prorrogação (conexão ou continência de causas)', daí porque deve ser declarada de ofício pelo juiz, independentemente de alegação da parte, à luz do disposto no art. 113 do [CPC].

.....

Em que pese não existir uma previsão legal expressa no sentido de que a competência para processar e julgar a ação de improbidade proposta contra Ministro de Estado pertença ao [STF], não há como deixar de se inferir através de interpretação analógica, e confrontando a Lei nº 8.429/92 com a [CF], que a competência para o processamento da presente ação pertence ao Tribunal indicado na [CF]. Até porque não há dúvidas de que os delitos previstos na Lei nº 8.429/92 correspondem a crimes de responsabilidade.

..... ” (fls. 06/07).

Por fim,

“

Impõe-se a inevitável conclusão, ..., de que se mostra absoluta a incompetência do Juiz de Primeiro Grau, ... e do Relator ..., para processarem e julgarem a presente demanda, diante da competência implícita que emerge do comando da norma insita no art. 102, I, 'c', da [CF]. Ora, se o sistema eleito pelo constituinte conferiu prerrogativa de foro a determinadas autoridades públicas, em função do cargo exercido, inafastável a competência do Supremo Tribunal Federal no caso em apreciação.

Faz-se mister, então, seja declarada a incompetência absoluta do juízo para processar e julgar a ação em comento, em razão da competência originária do STF, e, conseqüentemente, a nulidade 'ab initio' de todos os atos decisórios, com fulcro no art. 113, §2º, do CPC.

..... ” (fls. 14).

Superada a análise da incompetência absoluta anteriormente defendida, sustenta a UNIÃO que

“

... ainda por outra causa, a ação por improbidade invade competência do [STF].

É que Ministro de Estado não responde, por improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade - em ação que somente pode ser proposta perante o [STF].

... uma interpretação sistemática da Constituição, somada à compreensão constitucionalmente adequada da natureza dos agentes políticos, conduz à conclusão de que esses agentes não podem ser perseguidos por meio da ação de improbidade administrativa e leva à necessidade de se firmar uma redução teleológica do teor da norma constante do art. 2º da Lei nº 8.429/92.

....." (fls. 15)

No mérito, sustenta

".....

... o destaque, no gênero dos agentes públicos, daqueles que ocupam cargos e funções previstas na Constituição e que nela encontram a sede direta das suas atribuições, prerrogativas e responsabilidades. Estes são os agentes políticos, categoria subtraída da assimilação aos servidores públicos em geral não somente pela legislação como por toda a doutrina relevante do Direito Administrativo brasileiro.

.....

... é característico do agente político a independência na sua atuação e a capacidade de tomar decisões que se remetem ao exercício da própria soberania do Estado. O exercício das atribuições dos agentes políticos não se confunde com as funções exercidas pelos demais servidores públicos, subordinados a limitações hierárquicas, não dotados de autonomia funcional e sujeitos a um sistema comum de responsabilidade.

.....

Em virtude da necessária liberdade funcional inerente ao desempenho das funções que a Constituição entrega aos agentes políticos, eles não devem estar sujeitos ao sistema de supervisão e repressão comum dos demais agentes públicos. Eles não podem estar sujeitos aos critérios e procedimentos de apuração de responsabilidade próprios do servidor administrativo.

.....

... a responsabilidade do agente político não haverá de ser apurada pelo mesmo padrão e nem pelos mesmos meios com que se averigua a responsabilidade do agente administrativo.

É a índole das funções próprias das autoridades que desempenham missão política que leva a tal ilação - consequência necessária para que se preserve a indispensável liberdade de ação e de decisão dos agentes que dão voz à soberania da ação.

.....

Admitir que um juiz do primeiro grau de jurisdição possa fazer pesar sobre um Ministro de Estado a sanção da perda dos direitos políticos e a perda do cargo, até em sede liminar, em primeira instância de jurisdição, não é consentâneo com o sistema de proteção da liberdade de agir do agente político propiciada ... pelo constituinte.

... a não se seguir o entendimento aqui preconizado, deslocar-se-á para a primeira instância praticamente todo o sistema de responsabilidade de agentes políticos. Um juiz de primeiro grau poderá, assim, se arrogar a função de censor da justiça e do bom desempenho de um Ministro do Supremo Tribunal Federal, decretando-lhe a perda do cargo, se entender, v.g., que a motivação de uma decisão não foi adequada, prejudicando o erário.

.....

Nem se argumente que a sentença poderia ser, mais adiante, reformada. É justamente o custo político e de liberdade de ação que a mera decisão desfavorável em primeiro grau gera que induz a criação do mecanismo próprio de apuração de responsabilidade de agente político em sede especial.

.....

A responsabilidade do agente político, pois, quando a ele se imputa a acusação de improbidade, deve ser apurada pelo meio específico ideado pelo constituinte - a propositura de ação por crime de responsabilidade. ...

.....

... O constituinte não deixa dúvida de que a responsabilidade dos agentes políticos é especial, ao submetê-lo a foro especial para a apuração desse tipo de ação.

Daí não se poder processar o agente político com base na Lei nº 8.429/92. A responsabilidade desses agentes, mesmo que por ato capitulado como improbidade administrativa, deve ser vista, segundo o prisma constitucional, como subsumível à averiguação em sede de processo por crime de responsabilidade.

A própria Lei nº 8.429/92 parece, apesar da fórmula ampla do art. 2º, ter-se dado conta disso. Comprova-o o Capítulo da Lei em que se cuida do processo administrativo e judicial Fala-se, no art. 14, §3º, que, no momento administrativo da aplicação da lei, a representação contra o agente público 'em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da [L. 8.112/90] e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares'. Como os agentes políticos não se submetem a tal regência, fica reforçada a tese de que nem mesmo o legislador de 1992 quis abrangê-los no âmbito normativo da Lei de Improbidade.

O agente político pode responder por ato de improbidade administrativa; mas esses atos, no caso dos agentes políticos, são tratados como crimes de responsabilidade, a eles não se aplicando a Lei nº 8.429/92, mas a Lei nº 1.079/50. O art. 9º [da L. 1079/50] capitula hipótese de crime contra a probidade na administração, chegando a ser mais rigoroso do que a própria Lei de improbidade, já que no item 7 do mesmo artigo contempla como causa de punição conduta definida de modo particularmente amplo. ...

.....
Na realidade, os chamados crimes de responsabilidade tanto se referem a crimes propriamente ditos como a infrações político-administrativas.

.....
Vê-se, pois, que a lei dos crimes de responsabilidade define condutas de ordem administrativa, verdadeiros ilícitos político-administrativos, que podem levar a conseqüências semelhantes às previstas na lei de improbidade de 1992 ...

A solução para prevenir o 'bis in idem' há de ser o critério da especialidade. Sendo a lei de improbidade dirigida genericamente a todo agente público, e sendo a lei dos crimes de responsabilidade orientada para punir os agentes políticos, a lei específica exclui a incidência da lei geral em casos de acusação de improbidade imputada a Ministros de Estado ...

.....
Entender que o agente político está sujeito à lei de improbidade ... é desprezar o sistema de responsabilização especial expressamente desejado pelo constituinte e por ele instituído, apartando-se do princípio da máxima efetividade que se deve buscar para as normas constitucionais.

.....
... impõe-se a conclusão de que o art. 2º da Lei nº 8.429/92 deve ser compreendido mediante uma redução teleológica do seu significado. Não se podem enxergar os agentes políticos como abrangidos pela norma. Tais agentes não podem ser vistos como sujeitos às regras dispostas naquela Lei de 1992, dado que, por suas particularidades de essência, têm o regime de responsabilidade administrativo-política definido por lei específica (a Lei nº 1.079/50, com alterações posteriores), diploma que atende ao propósito do constituinte de assegurar tanto mais ampla liberdade de ação aos agentes que expressam a vontade do Estado soberano.

.....
É certo, pois afirmar que fatos tidos como de improbidade administrativa não podem ser imputados a agentes políticos, como o Ministro de Estado, a não ser por meio da propositura da competente ação por crime de responsabilidade, para a qual é competente esse Supremo Tribunal

Federal. Processar o Ministro de Estado com base na lei de improbidade comum (Lei nº 8.423/92), como aconteceu neste caso, é usurpar a competência do STF para processar e julgar os fatos tidos como de improbidade por meio da ação por crime de responsabilidade, a ser proposta pelo membro do Ministério Público que tem competência para atuar perante a Suprema Corte.

....." (fls. 15/28).

2.1. O PEDIDO.

Requer a União, em liminar, a suspensão

".....

... da eficácia da sentença reclamada, sustando-se a prática de qualquer ato processual relacionado com a mesma.

....." (fls. 28).

Por fim,

".....

... dado que qualquer ação envolvendo assunto de improbidade contra o Ministro de Estado não poderia ser proposta senão no [STF] e por membro do [MP] competente para atuar na Suprema Corte, a União requer que o processo em curso nas instâncias ordinárias seja, de imediato, extinto sem o julgamento do mérito. Ou, pelo menos, que, nos termos do art. 161, I, II e III, do [RISTF], requer seja avocado o conhecimento do processo, ordenada sua remessa à essa c. Corte e cassada a v. sentença prolatada.

....." (fls. 28/29).

2.2. A LIMINAR.

Deferi a liminar.

Suspendi a eficácia da sentença reclamada, bem como sustei a tramitação do processo até posterior deliberação.

3. INFORMAÇÕES.

Foram prestadas informações com remessa de peças de 1º grau (02.10. - fls. 311 e segs.).

4. PGR.

A PGR deu parecer (07.10)

Sustenta a procedência da Reclamação e

.....

74. ... opina o [MPF] pela procedência da presente reclamação para que a Ação de Improbidade Administrativa nº 1999.34.00.016727-9, em curso na 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal

seja extinta sem o julgamento do mérito, ou sucessivamente, seja avocado o conhecimento do processo à essa Excelsa Corte e cassada a v. sentença prolatada.

....." (fls. 464/479).

5. PETIÇÃO DO RÉU.

Em 04 de outubro vem aos autos, junto com a União, o SR. MINISTRO RONALDO M. SARDEMBERG.

Passou a integrar a lide na fase em que se encontra, como RECLAMANTE.

Ratifica os termos da petição inicial.

6. IMPUGNAÇÕES.

Ofereceram impugnações o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua Procuradora-Geral, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANP - e, ainda, a SRA. DRA. VALQUÍRIA OLIVEIRA QUIXADÁ NUNES, Procuradora da República.

Indeferi essas impugnações (Despacho de fls. 500/501).

Entendi que lhes falta interesse jurídico.

Determinei a juntada, por linha, dessas peças, para examinar seus argumentos no voto.

É o relatório.

