

DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DA EFICÁCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nathália Bocardi*

Resumo: *A Lei n° 8429/92 é o diploma legal mais eficaz de combate aos atos imorais cometidos pelos agentes públicos no exercício de sua função. No entanto, várias medidas tem sido implementadas a fim de diminuir sua eficácia e de garantir a impunidade dos agentes ímprobos. O presente artigo tem a finalidade de analisar a melhor forma de processar e punir estes agentes, a fim de garantir a eficácia na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.*

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Prerrogativa de Função. Administração Pública. Agentes Públicos.

Abstract: *The Law 8429/92 is the most effective law which combats immoral acts practiced by public agents. However, lots of measures had been taken to decrease this law effectiveness and to ensure public agents impunity. This study intends to analyze the best way to process and punish those agents to ensure effective application of Law of Administrative Improbability.*

Keywords: Administrative Improbability. Function Prerogative. Public Administration. Public Agents.

Introdução

Desde a Constituição Imperial brasileira nosso ordenamento jurídico estabelece instrumentos de controle dos atos da Administração Pública, com o objetivo de garantir a moralidade e a probidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei n° 8429, editada em 06 de junho de 1992, que representou o instrumento mais eficaz no combate à improbidade administrativa, tem sido objeto de constantes debates na doutrina e na jurisprudência desde a sua edição.

* Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia.

Devido à maior eficácia do combate aos atos ímprobos praticados por agentes públicos no desempenho de suas funções, diversas foram as medidas implementadas com a finalidade, explícita ou disfarçada, de tentar restringir a eficácia deste diploma legal.

O presente estudo tratará das modificações introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa pela Medida Provisória nº 2225-45 de 04 de setembro de 2001 e das tentativas de instituição da competência por prerrogativa de função para o julgamento de determinados agentes políticos nas Ações de Improbidade Administrativa pela Lei nº 10628/02, pela decisão do STF na Reclamação nº 2138, de 17 de setembro de 2002, bem como pelas Propostas de Emenda Constitucional nº 358/2005 e nº 115/2007, que pretendem a extensão da previsão constitucional de competência por prerrogativa de função às Ações Cíveis de Improbidade Administrativa e a criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa, respectivamente.

A importância desse estudo está na necessidade de determinar a melhor forma de processar e punir os agentes que praticam atos atentatórios à probidade da administração, a fim de que seja garantida a imparcialidade da prestação jurisdicional, essencial para o controle da probidade da Administração Pública.

Foi realizada pesquisa teórica e bibliográfica, mediante procedimento metodológico dedutivo; o procedimento técnico empregado foi a análise textual, teórica e interpretativa.

1. Medida Provisória nº 2225-45 de 04 de setembro de 2001

O artigo 63 da Constituição Federal prevê a edição de Medida Provisória, que é da competência exclusiva do Presidente da República e deve ter como objeto matéria urgente e relevante. Se a Medida Provisória não tiver estes requisitos ela será inconstitucional.

Ocorre que, em 27 de dezembro de 2000, o Poder Executivo publicou a Medida Provisória nº 2088-35, sob alegação de urgência e necessidade, diante do aumento do número de instaurações de procedimentos investigatórios e ações judiciais por improbidade administrativa por parte do Ministério Público, instituição legitimada para o combate à improbidade.

A justificativa para a medida foi a de que havia um abuso de utilização do instituto e que a atuação do Ministério Público era motivada por razões políticas, causando injustiças e desconforto aos agentes públicos, colocando-os indevidamente no pólo passivo da ação.¹

A Medida Provisória nº 2088-35, dentre outras disposições, alterou alguns dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, a fim de evitar os referidos abusos por parte do Ministério Público. A referida Medida Provisória, dentre outras modificações, considerou ato de improbidade administrativa a instauração temerária de inquérito policial, procedimento administrativo ou a propositura de ação civil, criminal ou de improbidade em face de réu que saiba inocente; instaurou uma fase prévia no rito processual, determinando a notificação do indiciado para oferecer resposta por escrito; permitiu ao réu, em reconvenção, no prazo da contestação, ou em ação autônoma, suscitar a improbidade do agente público proponente da ação configurada nos termos do artigo 11, incisos I e VIII da Lei nº 8429/92, pleiteando aplicação das sanções ao autor da ação; previu que em caso de imputação manifestamente improcedente, o proponente da ação seria condenado, nos mesmos autos, ao pagamento de multa de até R\$151.000,00.

Claramente, não houve motivo urgente ou relevante para esta Medida Provisória, que representou a pretensão de dificultar o combate à corrupção, exercido com eficácia pelo Ministério Público, a pretexto de defender a Constituição contra possíveis abusos.

Emerson Garcia critica essa medida

Essa Medida Provisória, longe de representar uma mera opção política ou uma resposta necessária aos anseios da comunidade, talvez seja um dos mais graves atentados à incipiente democracia pátria. Ao invés de municiar aqueles que se encontram entrincheirados na luta contra a corrupção, o Executivo apontou-lhes pesada artilharia; em lugar de um escudo, pintou-lhes um alvo no peito.²

Nesse mesmo sentido, Rita Tourinho concorda que “é incontestado que a Medida Provisória nº 2088-35 nada tinha de urgente ou relevante, revelando apenas a face contrariada

¹ Nesse sentido: GARCIA, Emerson. O Combate à Corrupção no Brasil: Responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação. Revista Boletim de Direito Administrativo – BDA. Ed. NDJ, Ano XXIII, março 2007, p. 291; TOURINHO, Rita. Os Golpes Aplicados Contra a Eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e a Proposta de Criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa. **Revista Fórum Administrativo** – Direito Público. Belo Horizonte: Fórum, Ano 7, nº 82, dez.2007, p. 32; ROTHENBURG, Walter Claudius. Ação por Improbidade Administrativa: Aspectos de Relevância. In **Improbidade Administrativa: Dez Anos de Lei nº 8429/92**. Organizadores: José Adércio Leite Sampaio e outros. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 472-473.

² GARCIA, Emerson. **O Combate à Corrupção no Brasil**: Responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação. Revista Boletim de Direito Administrativo – BDA. Ed. NDJ, Ano XXIII, março 2007, p. 292.

daqueles que se sentiam ameaçados pelo comprometimento social instaurado no combate à corrupção através da ação de improbidade administrativa.”³

Essa Medida Provisória causou tamanha indignação popular que forçou o Executivo a recuar. Foi editada, então, a Medida Provisória nº 2088-36, de 26 de janeiro de 2001, e posteriormente a Medida Provisória nº 2225-45, de 04 de setembro de 2001, cujas disposições vigoram até hoje por força da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que determinou em seu artigo 2º que “as medidas provisórias editadas em data anterior à publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

Mauro Roberto Gomes de Mattos é favorável à Medida Provisória, pois entende que sua inovação quanto ao juízo de admissibilidade permite ao Poder Judiciário o conhecimento de elementos comprobatórios da inocência do acusado antes da instauração do processo, poupando-o de assumir a condição de réu.⁴

Malgrado a defesa de Gomes de Mattos, o que se percebe na realidade, é que a Medida Provisória representou uma tentativa de sufocar a opinião popular e enfraquecer o poder do Ministério Público, conforme observa Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, “notadamente, por meio da possibilidade de reconvenção e da imposição de sanção pecuniária em desfavor do próprio agente público proponente da ação.”⁵

O autor considera absurda a reconvenção contra a pessoa do agente público, e não contra o órgão que ele representa, e a instituição de multa contra a pessoa física e não contra o autor da ação. Em razão disso, a Medida Provisória nº 2088-36, de janeiro de 2001, não apresentou mais tais disposições.

Apesar das críticas doutrinárias, continuam vigentes as disposições do artigo 17 da Lei nº 8429/92 que, sem dúvida, representaram uma tentativa de enfraquecer o combate à improbidade administrativa, mediante intimidação dos membros do Ministério Público.

³ TOURINHO, Rita. Os Golpes Aplicados Contra a Eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e a Proposta de Criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa. **Revista Fórum Administrativo** – Direito Público. Belo Horizonte: Fórum, Ano 7, nº 82, dez.2007, p. 33.

⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004, p. 523.

⁵ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. Improbidade Administrativa: Aspectos Materiais e Processuais. p. 335-392. **Improbidade Administrativa: Dez Anos de Lei nº 8429/92**. Organizadores: José Adércio Leite Sampaio e outros. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 386.

2. Lei nº 10628 de 24 de dezembro de 2002 e a tentativa de estabelecer o foro privilegiado para o julgamento da ação de improbidade administrativa

Grande é a preocupação com a imparcialidade do juízo que vai processar a ação de improbidade administrativa, a fim de que haja efetivo controle da moralidade da Administração Pública e se garanta a segurança do povo contra o arbítrio estatal.

Alexandre de Moraes ensina que a imparcialidade do órgão julgador é proporcionada pelo princípio do juiz natural, previsto na Constituição Federal, no Título VIII, relativo aos direitos e garantias fundamentais do cidadão, no art. 5º, incisos XXXVII e LIII, que exige a absoluta observância às regras objetivas de determinação constitucional da competência.⁶

A Constituição Federal em diversos dispositivos prevê o foro por prerrogativa de função a algumas autoridades em razão de sua relevância política ou jurídica. O julgamento destas autoridades terá início em órgãos colegiados, ou seja, haverá competência originária em razão da pessoa.

No entanto, Rogério Pacheco Alves verifica que as hipóteses de foro por prerrogativa de função instituídas pela Constituição Federal se restringem ao campo penal.⁷ De fato, temos como exemplo os artigos 102, inciso I, alíneas “b” e “c”; 105, inciso I, alínea “a”; 108, inciso I, alínea “a”; 96, inciso III; e 29, inciso X, que definem claramente a prerrogativa de foro em razão da função somente para o processo penal.

As sanções estabelecidas pela Lei de Improbidade Administrativa são de natureza civil. Tal entendimento se infere de disposição constitucional, visto que o artigo 37, § 4º estabelece que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Não obstante a clareza do texto constitucional, a questão foi objeto de discussão judicial no STF e STJ. A Reclamação nº 1110/DF, julgada em 25 de novembro de 1999 pelo STF e a Reclamação nº 591/SP, julgada em 1º de dezembro de 1999 pelo STJ, decidiram pela competência jurisdicional do Juízo de primeiro grau, em razão da natureza civil da Ação de

⁶ MORAES, Alexandre de. Improbidade Administrativa e a Questão do Princípio do Juiz Natural como Garantia Constitucional. **Revista Fórum Administrativo – FA – Direito Público**. Ed. Fórum, Ano 3, nº 30, novembro de 2003, p. 3043.

⁷ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 569.

Improbidade Administrativa, observando que a atribuição de competência originária dos Tribunais, estabelecida pela Constituição taxativamente, restringe-se ao âmbito criminal. Portanto, as dúvidas a respeito da natureza civil das sanções estabelecidas pela Lei de Improbidade Administrativa já foram dirimidas pelos Tribunais Superiores.

Assim sendo, visto que a Constituição Federal de 1988 não incluiu o julgamento das Ações de Improbidade Administrativa no rol taxativo de competência originária, ainda que esta ação seja ajuizada em face da autoridade que detenha foro privilegiado nas hipóteses de crime comum ou de responsabilidade, e deverá ser proposta perante o juízo de primeiro grau.

Fábio Konder Comparato entende que a proibição da instituição de foro privilegiado decorre do princípio da igualdade de todos perante a lei e do princípio republicano. Este último significa que os governantes não são donos do poder, mas sim servidores que tem a função de zelar pela coisa pública, portanto, não há justificativa para a instituição de privilégios pessoais de jurisdição.⁸

Comparato observa que “no regime constitucional brasileiro em vigor, seguindo a linha diretriz de todas as nossas Constituições republicanas (...), o sistema é de reserva exclusivamente constitucional para a criação de privilégio de foro”⁹ e afirma que os atos de improbidade administrativa não constituem crimes comuns nem de responsabilidade, dessa forma não há reserva constitucional de foro privilegiado.

Apesar das opiniões doutrinárias, em 24 de dezembro de 2002, foi editada a Lei nº 10628, cujo artigo 1º alterou o artigo 84 do Código de Processo Penal, acrescentando os §§ 1º e 2º, estabelecendo a competência especial por prerrogativa de função para a Ação de Improbidade Administrativa e estendendo a prerrogativa de função do agente para após a cessação do exercício da função pública, pelos atos praticados durante o mandato.

No entanto, a inconstitucionalidade da lei é flagrante, pois viola diretamente o princípio do juiz natural e o princípio da reserva constitucional, pois conforme notável lição

⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Competência do Juízo de 1º Grau. In **Improbidade Administrativa: Dez Anos de Lei nº 8429/92**. Organizadores: José Adércio Leite Sampaio e outros. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 122.

⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Competência do Juízo de 1º Grau. In **Improbidade Administrativa: Dez Anos de Lei nº 8429/92**. Organizadores: José Adércio Leite Sampaio e outros. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 124.

de Emerson Garcia “a legislação infraconstitucional só pode estabelecer a competência dos Tribunais quando expressamente autorizada pela Constituição Federal.”¹⁰

Além disso, a Lei nº 10628 desautorizou o cancelamento da Súmula nº 394 pelo STF, em 1999. Essa antiga Súmula do STF dispunha que “cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício.” O STF a suspendeu pois a Constituição Federal de 1988 não atribuiu a competência de foro a autoridades e mandatários que tenham deixado o cargo, e também pelo fundamento de que a prerrogativa de foro visa garantir o exercício do cargo ou mandato, não proteger quem o exerce e menos ainda aquele que já deixou de exercê-lo, pois isso constituiria violação ao princípio constitucional da igualdade.

A referida lei foi objeto das ADIs nº 2797 e 2860, propostas respectivamente pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). O Ministro Ilmar Galvão chegou a indeferir a medida liminar da ADI nº 2797, em 07 de janeiro de 2003, tomando argumentos do Ministro Nelson Jobim em Reclamação nº 2138, de 17 de setembro de 2002, entendeu que pelo fato da Lei nº 8429/92 trazer as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, trata “de uma ‘ação civil’ de forte conteúdo penal, com incontestáveis aspectos políticos”, o que justificaria seu processamento perante os Tribunais competentes para julgar as autoridades políticas por crimes comuns ou de responsabilidade.

Foi, por fim, declarada a inconstitucionalidade da referida lei em 15 de setembro de 2005, pela ADI nº 2797-DF, julgada procedente pelo STF ao entender que o legislador ordinário não pode acrescentar competência originária no rol taxativo da Constituição, o que só pode ser feito pelo legislador constituinte derivado, por meio de Emenda Constitucional.

3. Reclamação nº 2138 de 17 de setembro de 2002

O instituto da Reclamação surgiu em nosso ordenamento jurídico em 1957, quando foi aprovado no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e adquiriu *status* Constitucional

¹⁰ GARCIA, Emerson. O Combate à Corrupção no Brasil: Responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação. **Revista Boletim de Direito Administrativo** – BDA. Ed. NDJ, Ano XXIII, março 2007, p. 293.

com a Constituição Federal de 1988, que a previu nos artigos 102, inciso I, alínea “I” e 105, inciso I, alínea “F”. A Reclamação é utilizada para preservar a competência do STF e assegurar autoridade das decisões proferidas por este Tribunal.¹¹

No entanto, Mario Soares Caymmi Gomes, no artigo “Controle de Inconstitucionalidade das Leis e o Papel da Reclamação perante o STF”, entende que a decisão proferida na Reclamação nº 2138 não pode ser aplicada de forma automática, como se fosse texto de lei, uma vez que as decisões proferidas em sede de Reclamação, que é processo subjetivo, não produzem efeitos *erga omnes*, mas sim *inter partes*, devendo o STF analisar cada caso em concreto.¹²

A Reclamação nº 2138 foi proposta no STF, em 17 de setembro de 2002, e questionou a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, com o argumento de que estes agentes não estariam sujeitos às regras da Lei nº 8429, pois já se sujeitavam às regras referentes aos crimes de responsabilidade, cujas sanções são semelhantes às previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

A Reclamação foi deferida liminarmente com os seguintes fundamentos: reconheceu que a Lei de Improbidade Administrativa possui natureza político institucional, com sanções de conteúdo penal; que o atentado à probidade configura crime de responsabilidade, cujas normas cominam sanções mais graves que a Lei de Improbidade Administrativa; que estando os agentes políticos sujeitos ao regime especial de responsabilidade, não se aplicaria a eles as regras comuns da Lei de Improbidade Administrativa; e que estes agentes, em virtude da função que exercem, necessitam de maior liberdade funcional, razão pela qual estariam sujeitos a um regime especial de responsabilidade.

Esse entendimento, segundo Rita Tourinho, foi obtido por meio de uma interpretação sistemática equivocada da Constituição Federal, uma vez que desconsiderou que o instituto da Improbidade Administrativa também tem previsão constitucional. Além disso, desconsiderou a questão da independência de instâncias, por força da qual não se justifica a absorção da esfera civil da improbidade administrativa pela esfera político-penal dos crimes de

¹¹ TOURINHO, Rita. Os Golpes Aplicados Contra a Eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e a Proposta de Criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa. **Revista Fórum Administrativo** – Direito Público. Belo Horizonte: Fórum, Ano 7, nº 82, dez.2007, p. 34.

¹² GOMES, Mário Soares Caymmi. Controle de Inconstitucionalidade das Leis e o papel da Reclamação perante o STF - Modificação das hipóteses de seu cabimento na Jurisprudência atual da Corte: ADIn nº 2797 e Lei nº 10628/02. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 689, 25 maio 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6768>>. Acesso em: 24 set. 2008.

responsabilidade, bem como a questão do alcance social da Lei de Improbidade Administrativa, que trouxe maior eficácia no combate à improbidade na Administração.¹³

Alexandre de Moraes, no mesmo sentido, ressalta que a Constituição Federal, ao prever a improbidade administrativa não excluiu sua incidência aos agentes políticos, e entendeu que o posicionamento do STF, “em que pese a excelência de seus defensores, enfraquecerá o combate à improbidade administrativa e tornará mais ineficaz a luta contra a corrupção no Brasil.”¹⁴

Também Nicolao Dino de Castro e Costa Neto entende que a Constituição não excepcionou, em nenhum momento, a competência para o julgamento das ações de improbidade em relação aos agentes políticos, uma vez que “toda vez que o legislador quis fixar uma competência excepcional, assim o fez expressamente no texto Constitucional, não havendo nesta nenhuma referência (salvo superveniente alteração constitucional) à competência para a ação de improbidade.”¹⁵ E sendo uma exceção, não pode ser estendida a outros casos não previstos expressamente na Constituição.

Apesar destes argumentos contrários, a Reclamação 2138 foi julgada procedente em 13 de junho de 2007, decidindo que os agentes políticos respondem por crime de responsabilidade e não por improbidade administrativa.

Mauro Roberto Gomes de Mattos apresenta entendimento favorável a esta decisão do STF, defendendo que a Constituição Federal, além de permitir a aplicação do foro por prerrogativa de função aos agentes políticos, face ao caráter penal das sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, previu um regime de responsabilidade específico para os agentes políticos, que deverão ser submetidos à legislação regulamentadora dos crimes de responsabilidade, ou seja, à Lei nº 1079/50 e ao Decreto Lei nº 201/67, e não às regras da Lei de Improbidade Administrativa.¹⁶ Entende que, dessa forma, não se está instituindo a impunidade dos agentes políticos em face dos atos de improbidade, mas sim submetendo-os aos órgãos competentes para processá-los e julgá-los.

¹³ TOURINHO, Rita. Os Golpes Aplicados Contra a Eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e a Proposta de Criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa. **Revista Fórum Administrativo** – Direito Público. Belo Horizonte: Fórum. Ano 7, nº 82, dez.2007, p. 34 - 35.

¹⁴ MORAES, Alexandre de. Improbidade Administrativa e a Questão do Princípio do Juiz Natural como Garantia Constitucional. **Revista Fórum Administrativo** – FA – Direito Público. Ed. Fórum, Ano 3, nº 30, novembro de 2003, p. 3043.

¹⁵ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Improbidade Administrativa: Aspectos Materiais e Processuais**. p. 335-392. Improbidade Administrativa: Dez Anos de Lei nº 8429/92. Organizadores: José Adércio Leite Sampaio e outros. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 383.

¹⁶ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005, p. 41.

No entanto, como bem observou Rita Tourinho, a referida Reclamação produz efeito *inter partes*, não havendo mudança no posicionamento atual do STF.¹⁷ Emerson Garcia entende que “a tese de que a Lei de Improbidade veicularia crimes de responsabilidade encontrou pouco prestígio na doutrina e nenhuma adesão na jurisprudência.”¹⁸

Sérgio Monteiro Medeiros discorda do fundamento da referida decisão do STF na Reclamação nº 2138, entendendo que tal posicionamento constitui uma ofensa ao princípio constitucional da igualdade, pois “se é maior a independência dos agentes políticos, igualmente maior devem ser suas responsabilidades, o cuidado com a coisa pública.”¹⁹

Celso Antônio Bandeira de Mello analisou brilhantemente a situação. Entendeu que ao definir o conceito de agente público, os artigos 1º e 2º da Lei de Improbidade Administrativa foram o mais amplos possível, abarcando inclusive aqueles agentes que exercem função pública por “eleição, mandato, designação”, para evitar a possibilidade de excluir qualquer agente público do âmbito de aplicação da lei. Quanto aos agentes políticos completa

Aliás, diga-se de passo, seria despropositado se o diploma em causa os houvera deixado ao largo de sua incidência. É que são eles, justamente, os que desfrutam das condições mais propícias à prática de atos de improbidade administrativa e os que dispõem de melhores meios para se evadirem à conseqüente responsabilidade. Donde, o máximo temor há de ser o que a probidade administrativa seja afrontada pelos referidos agentes, pois são os que comandam todo o aparelho administrativo do Estado. Se a lei veio para coibir atos de improbidade, conforme seu explícito objeto, é obvio que de seu alvo jamais poderiam estar excluídos os agentes políticos, aos quais, de resto, se ajustaria bem o papel de centro de mira [...].²⁰

Bandeira de Mello entende, no entanto, que a dúvida se criou em razão de que a aplicação das penas de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública, previstas na Lei de Improbidade Administrativa, também são cominadas pela legislação regulamentadora dos crimes de responsabilidade.

Ocorre que para o julgamento dos crimes de responsabilidade, a Constituição atribuiu aos agentes políticos a competência originária dos Tribunais Superiores devido à prerrogativa

¹⁷ TOURINHO, Rita. Os Golpes Aplicados Contra a Eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e a Proposta de Criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa. **Revista Fórum Administrativo – Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, Ano 7, nº 82, dez.2007, p. 35.

¹⁸ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 421.

¹⁹ MEDEIROS, Sérgio Monteiro. **Lei de Improbidade Administrativa – Comentários e Anotações Jurisprudenciais**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 37-38.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Competência para o Julgamento de Agentes Políticos por Ofensa à Lei de Improbidade Administrativa. (Lei nº 8429, de 02.06.92). **Revista Bimestral de Direito Público – Interesse Público**. Ed. Nota DEZ. nº 42, 2007, p. 16.

de função. Sendo assim, entende Bandeira de Mello que a aplicação das penas de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública, próprias dos crimes de responsabilidade, por via diversa daquela permitida na Constituição, ou seja, por decisão de juízo inferior ao definido na Constituição, caracterizaria usurpação da competência constitucional atribuída aos Tribunais Superiores.²¹

No entanto, esse entendimento não deve prevalecer, pois independentemente do processo e julgamento dos agentes políticos pela prática de atos de improbidade administrativa originariamente pelos Tribunais, nas hipóteses de crimes comuns ou de responsabilidade, conforme prerrogativa de foro conferida pela Constituição Federal, deve haver também o julgamento destes agentes por Ação de Improbidade Administrativa, perante o juízo de primeiro grau de jurisdição, para a aplicação, sem ressalvas, das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, em atenção ao princípio constitucional da independência de instâncias e também em razão da maior eficácia da Ação de Improbidade Administrativa para a punição destes agentes.

Além disso, Wallace Paiva Martins Júnior afirma que a Lei de Improbidade Administrativa se aplica contra os atos de improbidade de agentes públicos de qualquer do Poderes, abrangendo os atos típicos e atípicos do Executivo, Legislativo e Judiciário. Seria, portanto, um equívoco tentar excluir da abrangência da Lei nº 8429/92 os agentes políticos.

O referido autor rejeita a tese da inaplicabilidade da Lei nº 8429/92 aos agentes políticos, visto que “em nenhum momento a Constituição reservou à instância do julgamento político-administrativo o caráter de jurisdição exclusiva dos agentes políticos, na medida em que respondem pelo fato também civil e criminalmente.”²²

De fato, o ordenamento jurídico brasileiro instituiu o sistema da pluralidade de instâncias para a repressão da improbidade administrativa. Tanto o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, como os artigos 12, caput e 21, inciso II da Lei nº 8429/92 mencionam a independência de instâncias. Além disso, os diversos diplomas de repressão da improbidade administrativa exercem a tutela sobre aspectos específicos, e cominam sanções próprias de aspectos diversos (criminal, civil, administrativo). Em razão disso, não há que se falar que o julgamento em uma instância exclui a aplicabilidade das demais.

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Competência para o Julgamento de Agentes Políticos por Ofensa à Lei de Improbidade Administrativa. (Lei nº 8429, de 02.06.92). **Revista Bimestral de Direito Público** – Interesse Público. Ed. Nota DEZ. nº 42, 2007, p. 18.

²² MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 305.

Mauro Roberto Gomes de Mattos²³ e José Armando da Costa²⁴ também analisam que há independência das instâncias civil, penal e administrativa, conforme previsão do artigo 37, § 4º da Constituição Federal, que se refere expressamente à independência da instância penal, e do artigo 125 da Lei nº 8112/90, que estabelece que as sanções civis, penais e administrativas poderão ser cumuladas, sendo independentes entre si. O artigo 126 da Lei nº 8112/90 ressalva que só haverá influência da esfera criminal nas demais quando a decisão definitiva de mérito concluir pela falta de materialidade e autoria do fato.

Wallace Paiva Martins Júnior entende que nem mesmo a aplicação das sanções político-administrativas, previstas na Constituição Federal, na Lei nº 1079/50 e no Decreto-Lei nº 201/67, impede a aplicação das sanções cominadas pela Lei de Improbidade Administrativa em razão da diversidade da natureza jurídica e da extensão dos diplomas considerados, e mesmo que seus efeitos práticos sejam equivalentes, não há reserva ou exclusividade de jurisdição.²⁵

José Armando da Costa concorda que no caso de improbidade administrativa não há violação do princípio do *non bis in idem* pela responsabilização do agente público, com base no mesmo fato, nas instâncias administrativa, civil e criminal.²⁶

Diante disso, Emerson Garcia entende que não é plausível a tese defendida na Reclamação nº 2138, de que atos de improbidade administrativa configuram crimes de responsabilidade, sob o fundamento de que boa parte das condutas tipificadas na Lei nº 8429/92 também são definidas na Lei nº 1079/50, ou seja, de que as infrações político-administrativas absorveriam os atos de improbidade.²⁷

Oportuno, ainda, observar lição desse autor no artigo “O Combate à Corrupção no Brasil: Responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação”

Não se pode perder de vista que a própria Constituição fala, separadamente, em “atos de improbidade” (Arts. 15, V, e 37, § 4º, da CF/88) e em “crimes de responsabilidade” (Arts. 29, §§ 2º e 3º; 50, caput e § 1º; 52, I; 85, caput e parágrafo único; 86, caput e § 1º, II; 96, III; 100, § 6º; 102, I, c; 105, I, a; 108, I, a; e 167, § 1º, da CF/88), remetendo sua definição para a legislação infraconstitucional. Como se constata, por imperativo constitucional, as figuras coexistem. Além disso, como

²³ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005, p. 392 e 394.

²⁴ COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. 1º ed. Brasília: Brasília Jurídica, São Paulo, 2000, p. 124-125.

²⁵ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 309.

²⁶ COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. 1º ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 124.

²⁷ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 424.

ensejam sanções diversas, a serem aplicadas em esferas distintas (jurisdicional e política), não se pode falar, sequer, em *bis in idem*.²⁸

Dessa forma, o acolhimento da tese defendida na Reclamação nº 2138 implicaria a equiparação de institutos diversos, que possuem efeitos jurídicos e natureza jurídica distintos. Assim sendo, em razão do princípio da independência de instâncias, positivado em nosso ordenamento jurídico, o mesmo fato poderá ensejar conseqüências distintas para a responsabilização do agente ímprobo.

Oportuno observar que a decisão do STF na Reclamação nº 2138 teve eficácia *inter partes*, e que nenhum outro julgado acolheu aquele entendimento. A referida decisão não promoveu alteração do posicionamento da Suprema Corte sobre a matéria, tanto que, em recente decisão na Petição nº 4497/AM, publicada em 03 de março de 2009, o STF entendeu que “[...] As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade”, confirmando o entendimento de que as sanções previstas na Lei de Improbidade são plenamente aplicáveis a qualquer agente público, inclusive aos agentes políticos, sem qualquer ressalva, por meio da Ação Civil de Improbidade Administrativa, processada perante o juízo de primeira instância, independentemente do julgamento nos Tribunais, nas hipóteses de foro especial por prerrogativa de função, por crimes comuns ou de responsabilidade, em atenção ao princípio da independência de instâncias.

Além disso, em razão da experiência que se observa nos Juízos e Tribunais, nota-se que as Ações de Improbidade Administrativa são mais eficazes que a responsabilização político-administrativa dos agentes políticos, não havendo, portanto, razão para se defender a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.

5. A PEC nº 358/2005 e o tribunal superior da probidade administrativa – PEC nº 115/2007

A PEC nº 358, de 10 de janeiro de 2005, dentre outras disposições, reabre a discussão quanto ao foro por prerrogativa de função, ao propor a inclusão de um artigo que estabelece a

²⁸ GARCIA, Emerson. O Combate à Corrupção no Brasil: Responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação. p. 291-307. **Revista Boletim de Direito Administrativo – BDA**. Ed. NDJ, Ano XXIII, vol. 03, março/2007, p. 300.

competência especial por prerrogativa de função em caso de improbidade administrativa. A redação do proposto artigo é a seguinte

Art. 97-A. A competência especial por prerrogativa de função, em relação aos atos praticados no exercício da função pública ou a pretexto de exercê-la, subsiste ainda que o inquérito ou a ação judicial venham a ser iniciados após a cessação do exercício da função.

Parágrafo Único. A ação de improbidade de que trata o artigo 37, parágrafo 4º, referente a crime de responsabilidade dos agentes políticos, será proposta, se for o caso, perante o Tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridades na hipótese de prerrogativa de função, observado o disposto no caput desse artigo.

Sebastião Botto de Barros Tojal e Flávio Croce Caetano são favoráveis a esse entendimento, pois acreditam que o legislador constituinte de 1988, ao estabelecer as sanções de perda da função pública e suspensão de direitos políticos aos agentes políticos que praticassem atos de improbidade administrativa, sanções aplicadas também em caso de crimes comuns ou de responsabilidade pelos órgãos competentes para o julgamento das referidas autoridades, não teve a intenção de subverter o sistema de competências jurisdicionais, nem pretendeu abolir o princípio da hierarquia, de forma a permitir que um juiz de primeiro grau de jurisdição aplicasse uma das referidas sanções, por exemplo, a um Ministro do STF.²⁹ Nesse sentido, defendem a aplicação da prerrogativa de função também nas ações de improbidade administrativa, por interpretação analógico-extensiva do texto constitucional.

Contudo, apesar da existência de alguns entendimentos favoráveis, a maioria da doutrina não concorda com a extensão da prerrogativa de função às ações civis de improbidade administrativa, conforme já analisado no presente trabalho.

Nesse sentido, Rogério Pacheco Alves considera absurda a proposta da PEC nº 358/05, uma vez que

[...] a improbidade administrativa não se confunde com os crimes de responsabilidade, pois: a) as naturezas das sanções são distintas; b) as naturezas dos próprios julgamentos são distintas; c) as espécies sancionatórias são distintas (as da LIA são muito mais amplas, prevendo a Lei nº 1079 apenas a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública por 8 anos).³⁰

²⁹ TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CAETANO, Flávio Croce. Competência e Prerrogativa de Foro em Ação Civil de Improbidade Administrativa. pg. 350-363. **Improbidade Administrativa: Questões Polêmicas e Atuais**. Organizadores: Cássio Scarpinella Bueno; Pedro Paulo de Rezende Porto Filho. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 363.

³⁰ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 667.

Observa-se, ainda, que o caput do citado artigo recupera a extensão da prerrogativa de função para após a cessação do mandato do agente político. Esse dispositivo fere decisão do STF, que cancelou a Súmula 394, a qual determinava que “cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”, que conforme já foi analisado, violava a Constituição Federal por desprezar o princípio da isonomia, uma vez que passa a configurar privilégio pessoal e não do cargo.

Ao que parece, esta é mais uma tentativa de retirar a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa pelos agentes diretamente interessados na manutenção da situação de corrupção e impunidade, visto que os “Tribunais Superiores não têm estrutura suficiente para apreciar, em tempo razoável, as milhares de ações de improbidade que receberão.”³¹

Diante das severas críticas dirigidas à PEC nº 358/2005 por parte da imprensa, da população e dos juristas, foi apresentada, no dia 10 de julho de 2007 uma nova PEC nº 115/2007 com a proposta de estabelecer o Tribunal Superior da Probidade Administrativa, que deverá ser composto por onze Ministros e receberá a competência de processar e julgar originariamente as ações penais relativas a crimes contra a Administração Pública e os crimes conexos, bem como as ações civis por improbidade administrativa, quando o réu for um dos agentes políticos previstos nesta proposta.

Na justificativa desta proposta, foi alegado que a crise de corrupção e impunidade decorre do longo tempo de tramitação dos processos no Judiciário e que a suspensão do foro especial por prerrogativa de função agravará a situação, ao permitir a proliferação de técnicas protelatórias, especialmente nos processos iniciados no primeiro grau de jurisdição.

No entanto, tais argumentos não merecem prosperar, visto que o julgamento e punição dos agentes políticos pelos Tribunais não tem sido eficaz, segundo estudo realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros³² que apontou o ínfimo número de julgamentos efetivos perante os Tribunais Superiores em relação ao número de processos instaurados. Diante disso, é fundamental o questionamento acerca do custo-benefício da criação de um novo Tribunal, visto que seu funcionamento custará caro para o Estado, pois há uma estimativa de custo de 100 milhões de Reais por ano.

³¹ TOURINHO, Rita. Os Golpes Aplicados Contra a Eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e a Proposta de Criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa. **Revista Fórum Administrativo** – Direito Público. Belo Horizonte: Ed. Fórum, Ano 7, nº 82, dez.2007, p. 36.

³² ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Juízes Contra a Corrupção.** (http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/estudo_corrupcao.pdf)

Alexandre de Moraes ressalta que a principal preocupação que surge quando se pensa a respeito do combate à improbidade administrativa é quanto à imparcialidade do juízo que exercerá a competência de processar e julgar os agentes ímprobos.³³

Nesse sentido, é questionável o processo de escolha dos onze Ministros que comporão o Tribunal Superior da Probidade Administrativa, uma vez que a PEC nº 115/2007 determina que “serão escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, com notável saber jurídico e reputação ilibada, por indicação de dois terços dos membros do STF, e nomeados pelo Presidente da República, após serem sabatinados pelo Senado Federal.” De fato, a forma de escolha dos membros dos Tribunais Superiores é criticável, pois depende da manifestação de agentes políticos, o que facilita sua influência sobre aqueles, situação que compromete fortemente a imparcialidade dos Tribunais.

Em razão disso, diversos doutrinadores acreditam que o juízo de primeiro grau está mais imune às influências políticas, dado que a investidura dos magistrados ocorre por meio de concurso público de provas e títulos, ou seja, dependem apenas do mérito do sujeito e não de indicações dos agentes políticos. Nesse sentido, Rogério Pacheco Alves observa

Ocorre que a realidade desmente a suposta maior imparcialidade dos Tribunais (Estaduais, Regionais, Federais e Superiores), surpreendentemente (surpreendentemente para os mais ingênuos!) muito mais vulneráveis aos influxos políticos que um magistrado de primeira instância, cuja investidura se dá por rigoroso concurso de provas e títulos (e não por indicação do Presidente da República ou pela malsinada regra do “quinto constitucional”) e cuja judicatura se vê amparada pelas garantias previstas nos artigos 93 a 95 da Constituição Federal.³⁴

Por esse motivo, a Associação dos Magistrados Brasileiros defende ser extremamente necessária a extinção do foro privilegiado, uma vez que esta prerrogativa, concebida com o objetivo original de defesa e preservação funcional da autoridade, foi transfigurada, ao longo da história, em um inconcebível privilégio, utilizado atualmente como instrumento de garantia de impunidade de agentes ímprobos em todos os Poderes do Estado.³⁵

Rogério Pacheco Alves entende pela ineficácia do combate à improbidade administrativa pelos Tribunais, devido à falta de estrutura para o julgamento de tamanha

³³ MORAES, Alexandre de. Improbidade Administrativa e a Questão do Princípio do Juiz Natural como Garantia Constitucional. **Revista Fórum Administrativo** – FA – Direito Público. Ed. Fórum, Ano 3, nº 30, novembro de 2003, p. 3043.

³⁴ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 572.

³⁵ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Juízes Contra a Corrupção**. In (http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/estudo_corrupcao.pdf)

quantidade de processos, sem contar a questão relevante da imparcialidade do julgamento. O autor conclui

Não havendo foro especial, nota-se uma maior eficácia no combate à corrupção, pois a atribuição para investigar dilui-se entre milhares de promotores de Justiça em todo o Brasil, o mesmo se dando com a competência, também espalhada entre milhares de juízes em todo o país. Por conta disso, o acesso do direito à probidade no sistema judicial torna-se mais aberto e em consequência, de mais difícil controle político.³⁶

Os argumentos analisados revelam que o julgamento dos atos de improbidade administrativa pelos juízos de primeiro grau apresenta maior imparcialidade e eficiência do que pelos tribunais, devido às melhores condições técnicas para a instrução do processo e menor possibilidade de influência política nas decisões. Portanto, a instituição do foro privilegiado para o julgamento dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa representa um óbice à garantia do efetivo combate à Improbidade Administrativa.

Conclusão

As inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 8429/92 conferiram maior eficácia ao controle dos atos do Poder Público, permitindo uma maior conscientização popular acerca de seu direito a uma administração honesta.

Certamente, esse avanço no combate à improbidade administrativa desagradou determinados agentes componentes da classe político-administrativa, que se beneficiam com a prática destes atos contrários à probidade da Administração, os quais passaram a influenciar a adoção de medidas intencionadas a diminuir a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente por meio das tentativas de se estabelecer foro privilegiado para o julgamento dos agentes políticos nas Ações de Improbidade Administrativa.

No entanto, não deve prevalecer a tese de que a Lei de Improbidade Administrativa não é aplicável aos agentes políticos, pois a Constituição Federal, em nenhum momento, conferiu o caráter de jurisdição exclusiva para o julgamento dos agentes políticos à instância político-administrativa, prevista na Lei dos Crimes de Responsabilidade. Além disso, essa tese desconsidera a independência de instâncias, por força da qual não se justifica a absorção

³⁶ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 668.

da esfera civil pela político-administrativa. Observa-se, ainda, que a Lei de Improbidade Administrativa não excluiu de sua incidência qualquer agente público.

A Constituição Federal previu foro por prerrogativa de função a algumas autoridades em razão de sua relevância política ou jurídica como uma garantia à função pública exercida pelo agente, determinando que o julgamento dessas autoridades terá início em órgãos colegiados. No entanto, as hipóteses de prerrogativa de foro instituídas taxativamente pela Constituição se restringem ao âmbito criminal, não podendo ser estendidas para as ações civis em razão do princípio da igualdade de todos perante a lei e do princípio do juiz natural.

As sanções estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa são de natureza civil e como a Constituição não incluiu o julgamento das Ações Cíveis de Improbidade Administrativa no rol taxativo de competências originárias, esta ação deverá ser proposta perante o juízo de primeira instância, mesmo em face de autoridades que detenham foro por prerrogativa de função.

Quanto à tentativa de se estabelecer a competência originária dos Tribunais ou de promover a criação de um Tribunal exclusivo para o julgamento dos atos de improbidade cometidos pelos agentes políticos, observa-se que tais medidas não garantirão a celeridade e eficácia no controle da improbidade administrativa, pois os Tribunais não possuem estrutura suficiente para julgar o enorme número de ações de improbidade existentes. Além disso, a Doutrina considera que o juízo de primeiro grau é menos vulnerável às influências políticas, representando, conseqüentemente, maior garantia de imparcialidade do órgão julgador, condição essencial ao combate eficaz da improbidade administrativa.

A criação de foro privilegiado para processar e julgar atos de improbidade administrativa seria, sem dúvida, um retrocesso, pois constituiria violação à garantia constitucional da igualdade de todos perante a lei. Entretanto, observa-se que as últimas medidas tomadas com vistas a alterar a Lei de Improbidade Administrativa parecem tentativas de sufocar a eficácia deste diploma legal, e de garantir a manutenção da cultura da impunidade arraigada em nosso país.

É preciso conter essas medidas a fim de garantir a eficácia no combate à Improbidade Administrativa e assim garantir o direito de todos a uma Administração Pública honesta.

Referências:

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Juízes Contra a Corrupção.**

Disponível em: (http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/estudo_corrupcao.pdf);

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Competência para o Julgamento de Agentes Políticos por Ofensa à Lei de Improbidade Administrativa. (Lei nº 8429, de 02.06.92). p. 15-19. **Revista Bimestral de Direito Público – Interesse Público.** Editora Nota DEZ. nº 42, 2007;

COMPARATO, Fábio Konder. Competência do Juízo de 1º Grau. P. 119-130. **Improbidade Administrativa: Dez Anos da Lei nº 8429/92.** Organizadores: José Adércio Leite Sampaio; Nicolao Dino de Castro e Costa Neto; Nívio de Freitas Silva Filho; Rogério Nunes dos Anjos Filho. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, pgs. 512;

COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa.** 1ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, pg. 270;

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. Improbidade Administrativa: Aspectos Materiais e Processuais. P. 335-392. **Improbidade Administrativa: Dez Anos da Lei nº 8429/92.** Organizadores: José Adércio Leite Sampaio; Nicolao Dino de Castro e Costa Neto; Nívio de Freitas Silva Filho; Rogério Nunes dos Anjos Filho. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, pgs. 512;

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002 e 2008, pgs. 861;

GARCIA, Emerson. O Combate à Corrupção no Brasil: Responsabilidade Ética e Moral do Supremo Tribunal Federal na sua Desarticulação. p. 291-307. **Revista Boletim de Direito Administrativo – BDA.** Ed. NDJ, Ano XXIII, vol. 03, março/2007;

GOMES, Mário Soares Caymmi. Controle de Inconstitucionalidade das Leis e o papel da Reclamação perante o STF - Modificação das hipóteses de seu cabimento na Jurisprudência atual da Corte: ADIn nº 2797 e Lei nº 10628/02. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 689, 25

maio 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6768>>. Acesso em: 24 set. 2008;

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa: O Direito dos Administrados dentro da Lei nº 8429/92**. 1ª ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004 e 2005, pgs. 667;

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pgs. 454;

MEDEIROS, Sérgio Monteiro. **Lei de Improbidade Administrativa – Comentários e Anotações Jurisprudenciais**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003;

MORAES, Alexandre de. Improbidade Administrativa e a Questão do Princípio do Juiz Natural como Garantia Constitucional. p. 3043-3048. **Revista Fórum Administrativo – FA – Direito Público**. Belo Horizonte: Fórum, Ano 3, nº 33, novembro de 2003;

ROTHENBURG, Walter Claudius. Ação por Improbidade Administrativa: Aspectos de Relevância. p. 461-484. **Improbidade Administrativa: Dez Anos da Lei nº 8429/92**. Organizadores: José Adércio Leite Sampaio; Nicolao Dino de Castro e Costa Neto; Nívio de Freitas Silva Filho; Rogério Nunes dos Anjos Filho. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, pgs. 512;

TOJAL, Sebastião Bottos de Barros; CAETANO, Flávio Crocce. Competência e Prerrogativa de Foro em Ação Civil de Improbidade Administrativa. p. 350-363. **Improbidade Administrativa: Questões Polêmicas e Atuais**. Organizadores: Cássio Scarpinella Bueno; Pedro Paulo de Rezende Porto Filho. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. pg. 394;

TOURINHO, Rita. Os Golpes Aplicados Contra a Eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e a Proposta de Criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa. p. 30-39. **Revista Fórum Administrativo – Direito Público – FA**. Belo Horizonte: Fórum. Ano 07, nº 82, dezembro/2007.