

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS AÇÕES DE IMPROBIDADE.

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

Professor Emérito da Universidade Mackenzie e da Escola de Comando e Estado Maior do Exército,
Presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo e do
Centro de Extensão Universitária - CEU.

A questão referente à competência para processar e julgar ações de improbidade propostas contra Ministros de Estado volta ao debate público. É matéria que há vários anos ocupa os constitucionalistas pátrios, estando agora submetida ao exame do Supremo Tribunal Federal. Diversas são as Reclamações ajuizadas perante aquela Corte objetivando impugnar sua tramitação, junto à primeira instância da Justiça Federal.

Em duas dessas Reclamações, foram deferidas medidas liminares suspendendo seu processamento até apreciação definitiva pelo Plenário da Suprema Corte, o que ocorrerá, proximamente.

Há alguma oposição de eminentes operadores do direito, que contestam a tese sustentada naquelas Reclamações, sendo seus argumentos os seguintes: (a) a ação de improbidade tem natureza civil, (b) aos agentes políticos aplica-se o regime decorrente da lei de improbidade administrativa, (c) a Máxima Corte é incompetente para processar e julgar as referidas ações de improbidade e (d) haveria redução da eficácia do combate à improbidade, caso fosse fixada a competência do Supremo Colegiado para tais conflitos judiciais.

Passo a examinar, perfunctoriamente, esses pontos.

Inúmeros e destacados juristas têm reconhecido caráter penal à ação de improbidade. Esse juízo decorre de uma adequada análise da natureza das sanções decorrentes da condenação em ações de improbidade. Seria, de fato, penal a natureza das sanções (a Lei n. 8.429/97 fala em “penas”), consistentes em graves danos e restrições a direitos, tais como perda de bens, suspensão de direitos políticos, afastamento da função pública, proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente. Parece-me, pois, apropriado, o reconhecimento de que são cominações penais.

Em face do art. 102, I, “c”, da Constituição da República, inexistiria, portanto, dúvida sobre a competência do Supremo Tribunal Federal, uma vez reconhecida natureza penal à ação de improbidade.

A pretensão de submissão pura e simples dos agentes políticos, por outro lado, ao regime da lei de improbidade merece outras ponderações.

Ressalte-se, inicialmente, que não é estranho ao nosso direito o princípio de que instituições e mandatos devem ser protegidos por meio da garantia do livre exercício das atribuições conferidas a seus titulares, assegurado por meio de normas de organização e procedimento. Entre elas, destaca-se a imunidade parlamentar e o regime penal especial relativo aos crimes de responsabilidade. Tais normas são adequadamente designadas como garantias institucionais, pois visam assegurar a independência e o correto funcionamento do complexo de órgãos político-administrativos previstos na lei maior. Já o Supremo Tribunal Federal afirmou a

impossibilidade de um legislador renunciar à imunidade de suas prerrogativas.

Entre estas garantias, encontra-se o foro por prerrogativa de função. Para compreendê-lo, parece importante diferenciar os níveis de responsabilidade e de competência decisória atribuídos a servidores públicos comuns e aos denominados agentes políticos. Em particular aos Ministros de Estado, reserva o art. 87 da Constituição, entre outras atribuições, a orientação, coordenação e supervisão da administração pública federal, bem como o referendo dos atos e decretos do Presidente da República. Tais atribuições, evidentemente, transcendem a atividade burocrática ordinária afeta aos demais agentes públicos, fato largamente reconhecido por distintos juristas nacionais (meus Comentários à Constituição do Brasil, volume 4, tomo II, Ed. Saraiva, 3^a. edição, pgs. 469/494).

A fiscalização, o controle e o reexame dessa complexa tomada de decisão atribuída aos agentes políticos submete-se, segundo o próprio texto constitucional, a um regime próprio de apuração de responsabilidade. Com efeito, o inciso V do art. 85 da Constituição (e também o art. 4º, V, da Lei nº 1.079/50) qualifica expressamente os atos do Presidente da República que “atentem ... especialmente, contra ... a probidade na administração” como “crimes de responsabilidade”. Já bem observou o ex-Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, em artigo recentemente publicado sobre essa matéria, se assim é em relação ao Presidente da República, não haveria razão suficiente para entender de modo diverso relativamente aos Ministros de Estado – agentes políticos que também são. A extensão dessa disciplina aos

Ministros de Estado encontra expressa previsão no art. 13, 1, da Lei nº 1.079/50.

Lembro ainda o comando maior da alínea “c” do inciso I do art. 102 da Constituição da República, dispositivo segundo o qual compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, “nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente”. Essa norma constitucional, cuja interpretação encontra-se no âmago da controvérsia atual sobre a ação de improbidade, afirma, nitidamente, que, tanto nos crimes comuns como nos de responsabilidade, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os Ministros de Estado.

Remanesce uma última consideração a fazer. Não se vislumbra razão alguma para presumir que o Supremo Tribunal não ofereça suficientes condições institucionais – ou de qualquer outra ordem – para processar e julgar, de modo eficaz, tais ações propostas contra Ministros de Estado. Trata-se, como sabido, da mais Alta Corte do País, integrada por juristas altamente distinguidos e homens públicos de larga e variada experiência jurídica e administrativa, cujas decisões, colegiadas e em debate público, oferecem indiscutível garantia de decisões insuspeitas e consistentes. Sendo, pois, o Supremo Tribunal Federal o guardião da lei maior, ninguém melhor do que o próprio Pretório Excelso para decidir sobre tais matérias.

S.P., 01/11/02.

IGSM/mos/A2002-112 FORO INSTITUCIONAL 2