**Aspectos jurisprudenciais importantes sobre a Lei de Improbidade Administrativa**

[Salvar](http://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/artigos/317142935/aspectos-jurisprudenciais-importantes-sobre-a-lei-de-improbidade-administrativa?utm_campaign=newsletter-daily_20160328_3080&utm_medium=email&utm_source=newsletter) • [5 comentários](http://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/artigos/317142935/aspectos-jurisprudenciais-importantes-sobre-a-lei-de-improbidade-administrativa?utm_campaign=newsletter-daily_20160328_3080&utm_medium=email&utm_source=newsletter#comments) • [Imprimir](http://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/artigos/317142935/aspectos-jurisprudenciais-importantes-sobre-a-lei-de-improbidade-administrativa?print=true) • [Reportar](http://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/artigos/317142935/aspectos-jurisprudenciais-importantes-sobre-a-lei-de-improbidade-administrativa?utm_campaign=newsletter-daily_20160328_3080&utm_medium=email&utm_source=newsletter)

Publicado por [Flávia T. Ortega](http://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/) - 4 dias atrás

25



**1) Natureza *cível* da ação de improbidade**

A ação de improbidade administrativa possui natureza cível. Em outras palavras, é uma ação civil *e não uma ação penal*.

*NÃO existe foro por prerrogativa de função no caso de ações cíveis*, pois, em regra, somente existe foro por prerrogativa de função no caso de ações penais e não em demandas cíveis. Assim, por exemplo, se for proposta uma ação penal contra um Deputado Federal, esta deverá ser ajuizada no STF.

Vale lembrar que existe essa diferença porque a [Constituição](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988) assim idealizou o sistema. Com efeito, as competências do STF e do STJ foram previstas pela CF/88 de forma expressa e taxativa.

No arts. [102](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10688723/artigo-102-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988) e [105](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10685354/artigo-105-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988) da [CF/88](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988), que preveem as competências do STF e do STJ, existe a previsão de que as ações penais contra determinadas autoridades serão julgadas por esses Tribunais. Não há, contudo, nenhuma regra que diga que as ações de improbidade serão julgadas pelo STF e STJ.

**2) Lei n.º 10.628/2012 previu foro por prerrogativa de função para a ação de improbidade:**

Em 24/12/2002, foi editada a Lei n.º [10.628](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/98934/lei-10628-02), que acrescentou o § 2º ao art. [84](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10672315/artigo-84-do-decreto-lei-n-3689-de-03-de-outubro-de-1941) do [CPP](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1028351/c%C3%B3digo-processo-penal-decreto-lei-3689-41), prevendo foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade. Veja:

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.

(...) § 2º A ação de improbidade, de que trata a Lei n.º [8.429](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92), 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 § 1º.

**3) ADI 2797**

Diante dessa alteração legislativa, foi proposta a ADI 2797 contra a Lei n.º 10.628/2002 e o STF julgou inconstitucional o referido [§ 2º](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10672214/par%C3%A1grafo-2-artigo-84-do-decreto-lei-n-3689-de-03-de-outubro-de-1941) do art. [84](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10672315/artigo-84-do-decreto-lei-n-3689-de-03-de-outubro-de-1941) do [CPP](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1028351/c%C3%B3digo-processo-penal-decreto-lei-3689-41), decisão proferida em 15/09/2005.

O Supremo decidiu que “no plano federal, as hipóteses de competência cível ou criminal dos tribunais da União são as previstas na [Constituição](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988) da República ou dela implicitamente decorrentes. (...) Quanto aos Tribunais locais, a [Constituição](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988) Federal - salvo as hipóteses dos seus arts. [29](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10637957/artigo-29-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988), [X](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10715021/inciso-x-do-artigo-29-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988) e [96](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10626405/artigo-96-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988), [III](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10690174/inciso-iii-do-artigo-96-da-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988) -, 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.” (ADI 2797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2005).

Em suma, o STF afirmou que, como a [Constituição](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/155571402/constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-constitui%C3%A7%C3%A3o-da-republica-federativa-do-brasil-1988) não estabeleceu foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa, a lei ordinária não poderia prever.

Desse modo, com a decisão da ADI 2797, ficou prevalecendo o entendimento de que as **ações de improbidade administrativa deveriam ser julgadas em 1ª instância**.

**4) Reclamação 2138/DF: agentes políticos sujeitos aos crimes de responsabilidade da Lei n.º** [**1.079**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109850/lei-do-impeachment-lei-1079-50)**/50 não respondem por improbidade administrativa**

O MPF ajuizou uma ação de improbidade administrativa contra um Ministro de Estado. A ação foi proposta na Justiça Federal de 1ª instância, que condenou o Ministro à perda do cargo e à suspensão de seus direitos políticos. Diante dessa decisão, o requerido ingressou com uma reclamação no STF formulando a seguinte tese: *O Ministro de Estado é um agente político e os agentes políticos já respondem por crimes de responsabilidade, previstos na Lei n.º* [*1.079*](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109850/lei-do-impeachment-lei-1079-50)*/50. As condutas previstas na* [*Lei de improbidade administrativa*](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92) *em muito se assemelham aos crimes de responsabilidade trazidos pela Lei n.º* [*1.079*](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109850/lei-do-impeachment-lei-1079-50)*/50*. Logo, caso os agentes políticos respondessem também por improbidade administrativa, haveria *bis in idem*.

*Nessa ocasião, o STF acolheu a tese?* SIM. O STF decidiu que **a** [**Lei de Improbidade Administrativa**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92) **não se aplica aos agentes políticos quando a conduta praticada já for prevista como crime de responsabilidade** (Lei n.º [1.079](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109850/lei-do-impeachment-lei-1079-50)/50).

O STF entendeu que punir o agente político por improbidade administrativa e por crime de responsabilidade seria *bis in idem* e que deveria ser aplicada apenas a Lei n.º [1.079](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109850/lei-do-impeachment-lei-1079-50)/50, por ser mais específica (princípio da especialidade).

*A Lei n.º* [*1.079*](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109850/lei-do-impeachment-lei-1079-50)*/50 prevê crimes de responsabilidade para os seguintes agentes políticos:*

1) Presidente da República;

2) Ministros de Estado;

3) Procurador-Geral da República;

4) Ministros do STF;

5) Governadores;

6) Secretários de Estado.

Segundo decidiu o STF na ocasião, para que o agente político não responda por improbidade administrativa é necessário o preenchimento de duas condições:

a) Esse agente político deverá ser uma das autoridades sujeitas à Lei n.° [1.079](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109850/lei-do-impeachment-lei-1079-50)/50;

b) O fato por ele praticado deverá ser previsto como improbidade administrativa e também como crime de responsabilidade.

**5) Pet 3211/DF: a competência para julgar ação de improbidade administrativa proposta contra Ministro do STF é do próprio STF**

O MPF ajuizou uma ação de improbidade administrativa contra o Min. Gilmar Mendes, questionando atos por ele praticados na época em que foi Advogado Geral da União. A ação foi proposta na Justiça Federal de 1ª instância. Como o requerido era Ministro do STF, iniciou-se uma discussão sobre de quem seria a competência para julgar a causa. O STF decidiu, então, que a ***competência para julgar uma ação de improbidade contra um dos Ministros do Supremo seria do próprio Tribunal*** (Pet 3211 QO, Relator p/ Acórdão Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2008).

**6) Rcl 2.790/SC: a Corte Especial do STJ, no julgamento dessa reclamação, chegou a duas conclusões importantes:**

**a) Os agentes políticos se submetem à** [**Lei de Improbidade Administrativa**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92) **(Lei** [**8.429**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92)**/92), *com exceção do Presidente da Republica*.**

**b) Existe foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.**

*a) Agentes políticos se submetem à* [*Lei de Improbidade Administrativa*](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92)

O STJ **discordou** do entendimento do STF manifestado na Reclamação 2138/DF e afirmou que **os agentes políticos respondem sim por improbidade administrativa, com exceção do Presidente da República**.

*b) Foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade*

Outra conclusão do julgado foi a de que seria possível o foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.

Assim, segundo foi decidido, o STJ possuiria competência implícita para julgar as ações de improbidade administrativa propostas contra os agentes públicos que estivessem sob sua jurisdição penal originária.

Em outros termos, concluiu-se que, se a autoridade tivesse foro privativo no STJ em matéria criminal, teria também a prerrogativa de ser julgado no STJ em caso de ação de improbidade.

**7) Caso seja provocado, o Plenário do STF manterá o mesmo entendimento manifestado na Reclamação 2138/DF (julgada em 2007)?**

Provavelmente não. Essa é a análise feita pelos estudiosos que analisam a jurisprudência do STF, sendo também a previsão realizada pela Corte Especial do STJ (AgRg na Rcl 12.514-MT).

Essa previsão é baseada em decisões monocráticas já proferidas pelos Ministros, negando que os agentes políticos tenham foro por prerrogativa de função no STF para as ações de improbidade administrativa.

O Ministro Ari Pargendler, do STJ, em voto no qual faz um belo estudo sobre o tema acima exposto, afirma textualmente:

“Salvo melhor juízo, o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação nº 2.138, DF, constituiu um episódio isolado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e tudo leva crer que não se repetirá à vista de sua nova composição.” (AgRg na Rcl 12.514-MT, Rel. Min. Ari Pargendler, julgado em 16/9/2013).

Desse modo, existe uma tendência de que o Plenário do STF, se novamente provocado, decida que as ações de improbidade contra autoridades com foro por prerrogativa de função sejam julgadas em 1ª instância e não no STF.

**8) AgRg na Rcl 12.514-MT: o STJ volta atrás e solidifica o entendimento de que NÃO existe foro por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa mesmo se propostas contra agentes políticos que são julgados penalmente no STJ.**

Segundo decidiu a Corte Especial do STJ, “a ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade.” (AgRg na Rcl 12514/MT, Rel. Min. Ari Pargendler, Corte Especial, julgado em 16/09/2013).

RESUMINDO:

***A) Não existe foro por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa (posição do STF e do STJ).***

**B) O *STJ* entende que os prefeitos podem responder por improbidade administrativa e também pelos crimes de responsabilidade do Decreto-Lei** [**201**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109849/lei-dos-prefeitos-decreto-lei-201-67)**/67 (ex: REsp 1066772/MS).**

**A ação de improbidade administrativa contra os prefeitos será julgada em 1ª instância.**

**C) Para o *STJ*, os agentes políticos se submetem à** [**Lei de Improbidade Administrativa**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92)**, com exceção do Presidente da República.**

**Logo, é possível que os agentes políticos respondam pelos crimes de responsabilidade da Lei n.º** [**1.079**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109850/lei-do-impeachment-lei-1079-50)**/50 e TAMBÉM por improbidade administrativa, não ensejando "*bis in idem*".**

**D) Para o *STJ*, a ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada em *1ª instância*, ainda que tenha sido proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade.**

Logo, para o STJ, as ações de improbidade administrativa propostas contra:

• Governadores de Estado/DF;

• Desembargadores (TJ, TRF ou TRT);

• Conselheiros dos Tribunais de Contas (dos Estados, do DF ou dos Municípios);

• Membros do MPU que oficiem perante tribunais.

Devem ser julgadas pelo juiz de 1ª instância (e não pelo STJ).

**E) O STF já decidiu, em 2007, que os agentes políticos sujeitos aos crimes de responsabilidade da Lei n.º** [**1.079**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109850/lei-do-impeachment-lei-1079-50)**/50 não respondem por improbidade administrativa (Rcl 2138/DF). Existe uma grande probabilidade de que a atual composição da Corte modifique esse entendimento.**

**F) O STF já decidiu, em 2008, que a competência para julgar ação de improbidade administrativa proposta contra Ministro do STF é do próprio STF (Pet 3211/DF QO).**

**9) O STJ tem reconhecido o cabimento de danos morais em ações de improbidade administrativa (REsp 960926/MG).**

**10) Os agentes públicos VITALÍCIOS (membros do Ministério Público, Magistratura e do Tribunal de Contas) também estão sujeitos a todas as sanções da** [**LIA**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92)**, INCLUSIVE à perda da função pública.**

**11) O Ministério Público, se não intervir no processo como PARTE, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei, sob pena de NULIDADE.**

**12) A medida provisória** [**703**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/272448846/medida-provisoria-703-15)**/2015 revogou expressamente a previsão do art.** [**17**](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/11331955/artigo-17-da-lei-n-8429-de-02-de-junho-de-1992)**,** [**parágrafo 1**](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/11331919/par%C3%A1grafo-1-artigo-17-da-lei-n-8429-de-02-de-junho-de-1992) **da** [**LIA**](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104098/lei-de-improbidade-administrativa-lei-8429-92) **(que proibia a celebração de acordo). Ressalta-se que há discussão sobre a constitucionalidade de tal MP. Logo, atualmente é possível ser afirmado o ACORDO de leniência.**

Fontes

* Márcio André Lopes Cavalcante;
* Cléber Masson.

[](http://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/)

[**Flávia T. Ortega**](http://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/)

Advogada

Advogada em Cascavel - Paraná (OAB: 75.923/PR) Pós graduada em Direito Penal.