

RECLAMAÇÃO N. 591 – SP

(Registro n. 98.0074203-4)

Relator: Ministro Nilson Naves
Reclamante: Délvio Buffulin
Advogados: Sérgio Rabello Tamm Renault e outros
Reclamado: Juízo Federal da 12ª Vara Cível da Seção Judiciária do Estado de São Paulo
Sustentação oral: Aristides Junqueira (pelo reclamante) e Yedda de Lourdes Pereira (pelo Ministério Público Federal)

EMENTA: Improbidade administrativa (Constituição, art. 37, § 4º; Código Civil, arts. 159 e 1.518; Leis n. 7.347/1985 e 8.429/1992) – Inquérito civil, ação cautelar inominada e ação civil pública – Foro por prerrogativa de função (membro de TRT) – Competência – Reclamação.

1. Segundo disposições constitucional, legal e regimental, cabe a reclamação da parte interessada para preservar a competência do STJ.

2. Competência não se presume (**Maximiliano**, *Hermenêutica*, 265), é indisponível e típica (**Canotilho**, in REsp n. 28.848, DJ de 2.8.1993). Admite-se, porém, competência por força de compreensão, ou por interpretação lógico-extensiva.

3. Conquanto caiba ao STJ processar e julgar, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os membros dos Tribunais Regionais do Trabalho (Constituição, art. 105, I, a), não lhe compete, porém, explicitamente, processá-los e julgá-los por atos de improbidade administrativa. Implicitamente, sequer, admite-se tal competência, porquanto, aqui, trata-se de ação civil, em virtude de investigação de natureza civil. Competência, portanto, de juiz de 1º grau.

4. **De lege ferenda**, impõe-se a urgente revisão das competências jurisdicionais.

5. À minguia de competência explícita e expressa do STJ, a Corte Especial, por maioria de votos, julgou improcedente a reclamação.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Srs. Ministros da

Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por maioria, julgar improcedente a reclamação, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Votaram vencidos os Srs. Ministros Eduardo Ribeiro, Edson Vidigal, Waldemar Zveiter, Sálvio de Figueiredo Teixeira, Francisco Peçanha Martins, Humberto Gomes de Barros, Vicente Leal, Fernando Gonçalves e Bueno de Souza. Os Srs. Ministros Garcia Vieira, Fontes de Alencar, Hélio Mosimann, Demócrito Reinaldo, Milton Luiz Pereira, José Arnaldo da Fonseca, Felix Fischer, Antônio de Pádua Ribeiro (Presidente, voto-desempate) e Paulo Costa Leite votaram com o Sr. Ministro-Relator. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Waldemar Zveiter. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Edson Vidigal. Licenciado o Sr. Ministro William Patterson, sendo substituído pelo Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília-DF, 1ª de dezembro de 1999 (data do julgamento).

Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, Presidente.

Ministro Nilson Naves, Relator.

Publicado no DJ de 15.5.2000.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nilson Naves: Tratam os autos de reclamação dirigida ao Superior Tribunal de Justiça por Délvio Buffulin, Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, fundada nos arts. 105, I, **a** e **f**, da Constituição, e 11, I; e 187 do nosso Regimento, assinalando o reclamante

“... que o ajuizamento pelos membros do *Parquet* e recebimento da ação cautelar (Processo n. 98.0032242-6) e da ação civil pública (n. 98.0036590-7) por parte do MM. Juízo da 12ª Vara Cível Federal – Seção Judiciária de São Paulo, representa, **data venia**, nítida afronta aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais em flagrante usurpação da competência do Superior Tribunal de Justiça como trataremos mais adiante.”

Na ação cautelar inominada, proposta contra a União Federal, Incal Incorporações S/A e Construtora Ikal Ltda, informou o Ministério Público Federal que se encontrava em curso, na Procuradoria da República em São Paulo, um inquérito civil público, destinado a investigar, “além de outras

irregularidades, o superfaturamento e o desvio de verbas públicas destinadas à obra do Fórum Trabalhista de 1ª Instância da Cidade de São Paulo”. Nessa ação, o Juiz Federal, em 31.7, deferiu a liminar “para determinar ao Sr. Presidente do egrégio Tribunal Regional do Trabalho – SP que suspenda o desembolso da parcela prevista para o dia 4 de agosto de 1998, bem como das demais vincendas, efetuando o depósito judicial delas, nas respectivas datas, à disposição e ordem desse Juízo, em conta remunerada”.

No mês passado de agosto, o Ministério Público Federal, fundado no art. 37, § 4º, da Constituição, na Lei n. 8.429/1992 (anteriormente, Lei n. 3.502/1958), no art. 84 do Decreto-Lei n. 200/1967, nos arts. 159 e 1.518 do Código Civil, ajuizou ação civil pública, com pedido de medida liminar e tutela antecipada, contra a União Federal, Délvio Buffulin e vários outros, para que se reconheça “a lesão ao patrimônio público, o enriquecimento ilícito dos réus e a ofensa, pelos mesmos, à ordem jurídica e aos princípios da Administração Pública”. Nessa ação, o Juiz Federal, entre outras determinações, deferiu o pedido de indisponibilidade de bens, determinou quebra de sigilo bancário, e antecipou a tutela, “para determinar à Incal Inc. que promova a conclusão das obras relativas ao Fórum Trabalhista de 1ª Instância de forma a que esteja apto a receber o ‘habite-se’ da Prefeitura do Município de São Paulo. Os serviços deverão estar concluídos no prazo máximo de 5 (cinco) meses...”.

Nesta reclamação, alega-se que:

“7. O Reclamante, por desempenhar a função de juiz do Tribunal Regional do Trabalho, tem constitucionalmente assegurada a prerrogativa de foro, caso venha a ser processado por eventual prática de crime comum ou de crime de responsabilidade.”

.....
“8. No caso **sub examine**, o Reclamante – membro do Tribunal Regional do Trabalho – está sendo processado perante um juízo de 1ª instância – por suposta conduta ensejadora de ato de improbidade administrativa.

Conforme se demonstrará no tópico seguinte, a prática de atos de improbidade administrativa possibilita a aplicação de sanções idênticas àquelas decorrentes da autoria de crime de responsabilidade, merecendo especial relevo as sanções de perda da função pública e de suspensão de direitos políticos, de caráter eminentemente penal.

9. Ora, considerando-se a tese adiante aprofundada, o juízo de 1ª instância não detém competência para aplicar tais sanções ao Reclamante, que por integrar o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, goza da prerrogativa de foro de ser processado apenas pelo Superior Tribunal de Justiça.

10. Dessa forma, ao receber a petição inicial distribuída pelo Ministério Público Federal e despachá-la, concedendo, inclusive, a medida liminar pleiteada, realizou o juiz singular um juízo positivo a respeito de sua competência para julgar a demanda.

11. Entretanto, ao assim agir, procedeu o juízo de 1ª instância a inegável usurpação de competência, ao determinar o processamento de um feito que originariamente pertencia ao Superior Tribunal de Justiça.”

Da doutrina que cita, entende o Reclamante que a interpretação sistemática e teleológica da repartição constitucional das competências conduz a que “deve ser respeitada a competência originária constitucionalmente estabelecida para julgamento de crimes de responsabilidade”. Por isso é que sustenta que “o Superior Tribunal de Justiça detém competência originária conferida pela Constituição Federal, em seu artigo 105, inciso I, alínea a, para processar e julgar o Reclamante pela eventual prática de ato de improbidade administrativa”.

Prestando informações, o Juiz Federal remeteu-me cópia das decisões já proferidas, a que já me referi.

Despachei no sentido de que não era caso de suspensão dos processos, ou dos atos impugnados, e pedi a audiência da Subprocuradoria Geral da República. Oficiou a Dra. Yedda de Lourdes Pereira, conclusivamente:

“Por tais fatos e considerando ainda que a discussão da natureza da ação civil pública ou da extensão da competência do STJ para julgar ações civis contra juízes não é o fim da reclamação, onde a discussão se restringe à preservação da competência e garantia da autoridade dos julgados afrontados por outro tribunal, o Ministério Público espera o não conhecimento da reclamação e, se conhecida, o seu improvimento.”

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Nilson Naves (Relator): Tenho dúvida quanto ao cabimento desta reclamação, porquanto, se cabe a reclamação para a preservação da competência (Constituição, art. 105, I, f, e Regimento Interno, art. 187), é de se indagar se, no caso, estaria o Juiz Federal da 12ª Vara exercendo indevidamente, ou sem justa causa, a competência ao processar as ações cautelar e civil pública a que alude o relatório. Noutras palavras, teria o juiz invadido ou usurpado competência própria do Superior Tribunal de Justiça? Não, ao que cuido eu.

Com efeito, de modo explícito e expresso, não compete a este Tribunal processar e julgar, originariamente, a *ação civil* a que se referem o art. 37, § 4º, da Constituição, e a Lei n. 8.429/1992, que dispõe que as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. Se competência não se presume (**Carlos Maximiliano**, *Hermenêutica...*, p. 265), é de ver que, pelo texto constitucional, a pretextada competência não foi outorgada ao Superior, e a Constituição lhe outorgou competência *apenas* para o processo dos crimes comuns e de responsabilidade de agentes políticos, dentre os quais, sem dúvida, os membros dos Tribunais Regionais (art. 105, I, a). Tanto que, em recentes e repetidos estudos visando à reforma da Constituição ou, se não me engano, já em proposta de emenda, vem-se propondo seja distribuída a competência entre as instâncias comum e a extraordinária, no que diz respeito às ações previstas nas Leis n. 4.717/1965, 7.347/1985 e 8.429/1992. Por exemplo, veja-se que de uma versão do substitutivo de Jairo Carneiro constou que competiria ao Superior “a ação civil prevista no art. 37, § 4º, proposta contra autoridade cujos atos estejam sujeitos à jurisdição criminal do Superior Tribunal de Justiça”. Por conseguinte, **de lege ferenda**.

Tratando-se de competência constitucional, tem-se doutrinariamente escrito que ela se apresenta exaustiva e taxativa (**Athos Gusmão Carneiro**, *Jurisdição...*, p. 46), tem-se jurisprudencialmente entendido que ela não comporta ampliação por construção (CC n. 14.994, Ministro Sálvio de Figueiredo, DJ de 18.10.1995), encontrando-se fixada em **numerus clausus** pelo rol exaustivo inscrito (Ministro Celso de Mello, DJ de 31.5.1995). O Ministro Adhemar Maciel escreveu para o REsp n. 28.848 essa ementa: “II – Pelo ‘princípio da indisponibilidade de competências’, que se acha associado ao ‘princípio da tipicidade de competência’, consagrados pela nossa Constituição, a competência dos órgãos constitucionais, entre

eles os dos tribunais, não pode ser ampliada ou transferida. Qualquer tentativa de estabelecer-se tratamento analógico com o art. 102, III, da Constituição, onde não se veda a apreciação pelo STF de recurso extraordinário interposto de causas de alçada, redundaria em violação a tais princípios” (DJ de 2.8.1993). Na ocasião, S. Ex.^a lembrou lição de **Gomes Canotilho**, segundo a qual, pelo princípio da tipicidade, “as competências dos órgãos constitucionais sejam, em regra, apenas as expressamente enumeradas na Constituição”. Decorrentemente, veja-se a Súmula n. 203, **verbis**: “Não cabe recurso especial contra decisão proferida, nos limites de sua competência, por órgão de 2^a grau dos Juizados Especiais”. Note-se que fui voto-vencido, na compreensão de que, a despeito da referência do art. 105, III, a tribunais, *era possível*, lógico-juridicamente ou jurídico-positivamente, *construir*, de modo a que o Superior Tribunal também tivesse algum controle desses juizados, evitando decisões contrárias à sua jurisprudência. Afinal, qual é a missão do Superior, constitucionalmente? Mas fui voto-vencido.

Se não explicitamente prevista, ao menos implicitamente, a competência em causa achar-se-ia atribuída ao Superior Tribunal, é o que veementemente sustenta o Reclamante, tal derivando-se do foro privilegiado, que a Constituição, como aqui se vem alegando, assegura aos membros dos Tribunais Regionais do Trabalho. Tal competência estaria implícita no sistema constitucional. No particular, o Reclamante se baseia em doutrina de **Arnoldo Wald** e **Gilmar Ferreira Mendes**, conforme os quais, referindo-se conclusivamente ao Supremo Tribunal, “Impõe-se, assim, reconhecer a incompetência absoluta dos juízes de 1^a grau para julgar ação de improbidade em relação a Ministros de Estados e membros de Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, sendo o Supremo Tribunal Federal detentor de competência para processar e julgar as referidas ações”.

Na defesa que fazem da competência segundo a prerrogativa do foro criminal de que gozam as autoridades, observam os ilustres **Arnoldo** e **Gilmar** que essa *ação civil* possui “forte conteúdo penal, com incontestáveis aspectos políticos”. Lembram que, consoante o texto constitucional, os atos de improbidade importam a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. “A matéria”, dizem eles, “não é meramente acadêmica, pois consta que já houve um processo no qual um juiz de 1^a instância intimou o Presidente do STF a proceder a determinados pagamentos, sob as penas da lei, o que evidencia a verdadeira subversão do sistema”. Sustentam que se cuida de reconhecer tratar-se de competência implícita, ou por força de compreensão, “muitas vezes admitida pelo Supremo Tribunal, quer

no tocante às suas atribuições originárias, quer relativamente às da Justiça Federal” (**Cláudio Pacheco**, Tratado..., p. 182).

Sem dúvida que se trata, permitam-me uma expressão shakespeariana, de assunto perturbador do espírito e espantador dos olhos, a estimular reflexões em face do sistema jurídico-constitucional do foro por prerrogativa de função. Ultimamente se noticia, por exemplo, que a Procuradoria da República no Distrito Federal instauraria inquérito para apurar supostos indícios de improbidade administrativa praticada por Ministro de Estado (Folha de São Paulo, 20.11, caderno 1, p. 9).

Porém, há reflexões noutro sentido, como se vê do parecer da Subprocuradora-Geral Yedda de Lourdes Pereira, reportando-se ao que escreveram **Fábio Medina Osório** (Revista Jurídica 147/148), **Flávio Sátiro Fernandes** (Revista de Direito Administrativo 210/177), **Antonio José de Matos Neto** (Revista idem 210/166) e **Cláudio Ari Mello** (Revista dos Tribunais 11/60), *in verbis*:

“Em relação ao parecer dos Professores **Arnoldo Wald** e **Gilmar Ferreira Mendes**, deve-se registrar que eles não afirmaram ser a Lei n. 8.429/1992 penal. Bem ao contrário, reconheceram ser ação civil que apresenta influências penal e política em seu conteúdo.

Este fato não é aberração jurídica, pois o estudo acurado dos diversos ramos do Direito moderno nos revela que os atos jurídicos, e até mesmo os institutos jurídicos, apresentam forte influência de outros setores do Direito, sendo difícil encontrar atos que poderiam ser classificados como ‘puros’, no sentido de serem constituídos exclusivamente de princípios privativos da área a que se vinculam.

Na verdade, o parecer faz um paralelo com a lei que rege os crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República (Lei n. 1.079/1950), que nada tem a ver com a Lei de Improbidade Administrativa, para manifestar a opinião de que a submissão dos membros dos tribunais regionais ao juízo de 1ª grau é indevida.

Data venia, ainda que assim pareça aos ilustres professores, de modo diferente pensam outros não menos ilustres, que defendem abertamente a natureza civil da ação e negam o foro privilegiado, como se pode constatar a seguir:...”

De minha parte, também tenho dúvida quanto à admissão dessa competência por força de compreensão, ou por interpretação lógico-extensiva. É de ver que ainda tal não se admitiu, por exemplo, no concernente à ação popular, admitindo-se que indistintamente as ações para pleitearem a anulação ou a declaração de nulidade iniciem-se perante magistrados de 1^a grau. No entanto, mesmo que se admita a postulada competência como implícita no sistema constitucional, não creio se possa admitir para defendê-la o processo da reclamação. Nesse ponto, cuido judiciousa a lembrança da Subprocuradoria Geral, nesta passagem: “É princípio dominante nos Superiores Tribunais que a reclamação não pode ser utilizada como via revisional, em substituição aos recursos cabíveis que poderiam ter sido exercitados”.

De lege ferenda, o que eu penso é que se impõe urgente revisão das competências. Não é crível, por exemplo, que juiz de 1^a grau adote providência de alcance nacional, como, por exemplo, a proibição de fumo nos vôos. Obviamente que questiono a competência, e não o mérito da liminar deferida pelo juiz. Também não é crível que, *extraordinariamente*, haja dois tribunais dispendo sobre a matéria infraconstitucional. Estou plenamente convencido de que outras competências não de ser cometidas ao Superior Tribunal, de que o sistema criado pela Constituição de 1988 necessita *urgentemente* de ser purificado. Em contrapartida, o Superior há de ser dotado de instrumento semelhante ao *writ of certiorari*.

Do exposto, à míngua de competência explícita e expressa do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar, originariamente, as ações em pauta, não é lógico-jurídico se acuse o Juiz Federal de usurpação, motivo por que julgo improcedente a reclamação.

VOTO

O Sr. Ministro Eduardo Ribeiro: Malgrado o brilho do voto do eminente Relator, peço vênias a S. Ex.^a para discordar.

Se partíssemos do princípio de que todas as normas jurídicas que atribuem competência não de ser interpretadas estritamente, não se podendo sequer ter como por elas abrangidas outras hipóteses que, por força de compreensão, houvessem de sê-lo, a questão seria de fácil deslinde, pois indubitoso não existir, no texto constitucional, disposição que, expressamente, estabeleça ser este Tribunal competente para a matéria.

Não me parece, entretanto, que a tradição do nosso Direito e a jurisprudência do País placitem tal entendimento. Alguns exemplos podem ser

citados e o ilustre advogado o fez da tribuna. Permito-me acrescentar outros dois.

O Tribunal Federal de Recursos, com aprovação do Supremo Tribunal, se bem me recordo, entendeu que era de sua competência julgar, originariamente, os deputados estaduais nos crimes ditos federais. Não havia na Constituição, entretanto, norma que assim dispusesse. Competente seria, por certo, a Justiça Federal, em razão do contido no artigo 125, IV, do texto constitucional então vigente. E como o artigo 122 disso não cogitava, a competência não seria do Tribunal Federal de Recursos, mas do juiz de 1^o grau. Decidiu-se, entretanto, do modo indicado.

A atual Constituição determina, expressamente, que cabe aos Tribunais de Justiça o julgamento dos prefeitos. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, estabeleceu distinções. Tratando-se de crime eleitoral, será o prefeito julgado pelo Tribunal Regional Eleitoral; se a acusação referir-se a crime federal, o julgamento far-se-á por Tribunal Regional Federal. Nenhuma disposição, entretanto, atribui, para isso, competência a tais Cortes. Vê-se que se admitiu fosse ampliado o que está explícito no texto, para fazer compreender outras hipóteses que, logicamente, tendo em vista o sistema, nele se haveriam de ter como contidas.

No caso, solução análoga se impõe.

A ação de improbidade tende a impor sanções gravíssimas: perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública, por prazo que pode chegar a dez anos. Ora, se um magistrado houver de responder pela prática da mais insignificante das contravenções, a que não seja cominada pena maior que multa, assegura-se-lhe foro próprio, por prerrogativa de função. Será julgado pelo Tribunal de Justiça, por este Tribunal ou mesmo, conforme o caso, pelo Supremo. Entretanto, a admitir-se a tese que ora rejeito, um juiz de 1^o grau poderá destituir do cargo um Ministro do Supremo Tribunal Federal e impor-lhe pena de inabilitação para outra função por até dez anos. Vê-se que se está diante de solução que é incompatível com o sistema.

Não sustento, é evidente, que a hipótese seja de processo criminal. Se o fosse, não haveria lugar para discussão alguma. O que se afirma é que as sanções que podem decorrer da procedência da ação apresentam características fortemente punitivas, conduzindo a que se haja de emprestar ao processo, tendente a sua aplicação, a mesma regra, quanto à competência, aplicável ao processo penal. Vale salientar – repetindo observação do Ministro Costa Leite

– que a perda do cargo, resultante de condenação criminal, dá-se, em relação a certos crimes, quando a pena for superior a quatro anos. Trata-se de sanção, com o mesmo conteúdo da que pode advir do acolhimento do pedido, na ação fundada em improbidade, e reservada para crimes graves.

Considero que se impõe entendimento que importe ter como compreendido, na competência deste Tribunal, o julgamento de matérias como a em exame, pena de admitir-se que o sistema contém flagrante incongruência.

Assinalo, por fim, que a reclamação é o meio adequado, em virtude de norma constitucional, para preservar a competência do Superior Tribunal de Justiça.

Reiterando pedido de vênia, julgo procedente o pedido.

VOTO-VENCIDO

O Sr. Ministro Edson Vidigal: Sr. Presidente, as sanções impostas pela Lei n. 8.429/1992, que trata da ação de improbidade, apresentam características fortemente punitivas, ainda que não se enquadrem como de natureza penal. Quebraríamos toda a lógica constitucional em matéria de competência a se aceitar que um juiz de 2ª instância da Justiça do Trabalho, com o grave risco de perder seus bens e o cargo público que ocupa, bem como ter seus direitos políticos suspensos, fosse julgado por um juiz singular de 1ª instância, sendo que o simples cometimento de uma contravenção, da mais simples a que se comine pena de multa, lhe garantiria o foro privilegiado nesta Corte.

É bom lembrar, como já dito nessa assentada, a possibilidade de uma interpretação extensiva nessa matéria, a que o próprio Supremo Tribunal Federal deu seu aval quando fixou a competência do TRE para julgar os crimes eleitorais cometidos por prefeito, e do TRF pelos crimes de alçada federal, muito embora a CF, art. 29, X, nada dispusesse a respeito.

Assim, pedindo vênia ao Ministro-Relator, acompanho a dissidência inaugurada pelo Ministro Eduardo Ribeiro para julgar procedente a reclamação.

É o voto.

VOTO

O Sr. Ministro Waldemar Zveiter: Sr. Presidente, a matéria como ressaltada pelo eminente Ministro-Relator, pela douta Subprocuradora-Geral,

pelo nobre advogado, pelo eminente Ministro Eduardo Ribeiro e o não menos eminente Ministro Edson Vidigal, não é das mais fáceis, até porque me parece que essa é a primeira vez que estamos enfrentando o tema.

Há um princípio geral que deve reger a conduta do juiz. Na minha modesta compreensão, entendo que ele não deve proferir decisões que agredam a lógica. A conclusão de uma sentença não pode agredir a lógica que deve reger o sistema.

O voto do eminente Ministro Nilson Naves é absolutamente correto dentro do prisma jurídico em que S. Ex.^a se colocou. E essa seria uma posição cômoda para acompanhá-lo, porque essa decisão, no prisma jurídico como colocado, é correta. Mas me situo sempre na posição do juiz que há de construir sempre, para fazer prevalecer o Direito e, acima do Direito, a Justiça. Se no nosso sistema de normas o princípio da hierarquia é o que o estrutura, não podemos, penso eu, com a devida vênia, a pretexto de obedecer a uma regra rígida, interpretada ainda que assim o fosse pelo Supremo Tribunal Federal, e não o é, como demonstrado pelo eminente advogado da tribuna e pelo eminente Ministro Eduardo Ribeiro, porque é óbvio que todos os fatos da vida não podem ser previstos pelo legislador e menos ainda pelo legislador constituinte. A nossa Constituição estabeleceu tantas regras que criou dificuldades para sua própria aplicação. S. Ex.^a o Ministro-Relator destaca trabalhos de elaboração de reforma constitucional, porque já se compreende, e a Casa do Congresso Nacional também assim entende, que ao editar as normas da Constituição de 1988 não o fizeram com muita propriedade os constituintes. Notadamente num caso dessa espécie quando já se procuram meios para modificá-la.

Ora, como vamos admitir, nessa hipótese trazida a cotejo pelo eminente Ministro Eduardo Ribeiro, que a quebra do sistema possa permitir que um juiz de 1^a grau de jurisdição imponha, ainda que seja numa ação civil, uma sanção de tal gravidade como a perda do cargo, com a inabilitação para função, porque a regra de competência assim lhe atribui e, contrariamente à lógica, ao bom senso, admitir, também, que esse mesmo sujeito de foro privilegiado, por prerrogativa de função, por alegada prática de contravenção, não se submeta à competência desse foro. Isto seria subverter de tal ordem o sistema, que agride ao raciocínio mais mediano que posso desenvolver sobre o tema.

Não posso admitir que, por uma ação proposta por esta ou por aquela razão, o juiz tenha o condão de despojar do cargo e da função, inabilitando, por período tão longo, um Ministro do Supremo Tribunal Federal,

um Ministro desta Corte ou de outras Cortes Superiores. Isso, na minha modesta compreensão, não consigo assimilar. E como na consciência de juiz, preciso ficar tranqüilo com a minha forma de prestar à jurisdição, vejo que o fundamento metajurídico, ainda que em regra de competência constitucional, deve e precisa ser exercitado pelo juiz, embora com moderação, porque na mora do legislador, aos tribunais compete o suprimento dessa falta.

Nem imagino possível aguardar que o Congresso Nacional reveja, como já está proposto, essa regra, para não permitir que se crie uma situação de tal forma esdrúxula, quando nossa função como juízes é aplicar, interpretar e/ou estender os princípios jurídicos pelos quais nos regemos, para adequar a norma inadequada ou a lei revelha, na mora, como disse, do legislador, fazendo prevalente o princípio do direito, da justiça e da permanência da hierarquia, não admitindo a quebra do sistema.

Sr. Presidente, não quero me estender mais, penso que resumidamente expus o meu pensamento, pedindo muitas vênias ao eminente Ministro-Relator.

Jamais passaria por mim esta idéia, nem de longe. V. Ex.^a demonstrou a placidez e a tranqüilidade que sempre o norteia ao proferir seu voto, fazendo, desde logo, uma ressalva, no início dele, que teve muitas dificuldades, teve momentos de perplexidade para adotar um caminho, e este que V. Ex.^a adotou é o correto, não é o caminho da construção, como estou procurando fazer. V. Ex.^a é um excelente aplicador da lei, é um colega dentre os que mais admiro nesta Casa, de cultura invejável, de notório saber jurídico, que demonstrou esta angústia ao proferir a sua decisão e está tranqüilo ao proferi-la, não tenho a menor dúvida.

O Sr. Ministro Nilson Naves (Relator): Saiba que tenho por V. Ex.^a a mesma afeição e o mesmo apreço.

O Sr. Ministro Waldemar Zveiter: Eu sei disso, agradeço e me honro muito com isso. Agora, na minha deficiência é que fiz referência à minha intranqüilidade de consciência. Primeiro, porque não tive este processo em mãos para poder estudá-lo, como V. Ex.^a o fez na placidez do seu gabinete ou da sua residência. Segundo, porque só hoje recebi o memorial, talvez por culpa minha, porque não estava na cidade, cheguei ontem e não pude me debruçar sobre a matéria. E o terceiro, porque sou chamado a votar agora sem estudo prévio.

Com isso, o que quero dizer? Quero pedir perdão aos meus eminentes colegas que pensarem de forma diferente, assim como peço a V. Ex.^a,

pela timidez com que me arvore ao dizer que não estou tão estribado na convicção jurídica, senão mais na consciência do juiz, que é um dos atributos do julgador. É uma desculpa prévia que peço. Mas sem de longe querer dizer, insinuar ou pensar sequer que aqueles que proferirem voto de forma diferente o estarão fazendo intranquillos com a sua consciência.

A construção do Direito, na regra que impõe a existência dos tribunais, é esta mesmo: é construir em um colegiado, com as divergências que existem de pensamentos quanto à formação jurídica e humanística de cada um, para que deste caldo surja uma decisão que represente a posição da Corte. E esta posição é sempre formada pela maioria.

Me submeterei – e não será a primeira vez – docemente à decisão da maioria, sem que, com isso, esteja modificando a minha convicção. Curvo-me, porque é próprio de um tribunal como o nosso, responsável pela uniformização do Direito infraconstitucional.

Sr. Presidente, estava encerrando, agradeço o aparte do eminente Ministro Nilson Naves, que me deu oportunidade de expressar-me melhor, porque quando julgo nesta Casa, que é minha, nossa, faço-o sem quaisquer reservas e às vezes posso atingir a um colega, o que jamais será da minha intenção. Se o fizer algum dia, o farei inconscientemente e, desde logo, desculpo-me por isso.

Sr. Presidente, peço vênias para acompanhar o Sr. Ministro Eduardo Ribeiro.

VOTO-VOGAL

O Sr. Ministro Fontes de Alencar: Sr. Presidente, por tudo quanto já se disse aqui, ponho-me na linha do voto do Sr. Ministro Eduardo Ribeiro.

VOTO

O Sr. Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira: Com a divergência, iniciada com o Ministro Eduardo Ribeiro, **data venia**.

VOTO-VOGAL

O Sr. Ministro Hélio Mosimann: Sr. Presidente, a questão é complexa; já se disse; os argumentos estão aí de parte a parte; não vou repeti-los,

mas neste primeiro julgamento sobre a matéria, quero trilhar o caminho do Ministro-Relator, **data venia**, dos que assim não pensam.

Julgo improcedente a reclamação.

VOTO

O Sr. Ministro Francisco Peçanha Martins: Sr. Presidente, também vou ficar dentre aqueles que entendem que, no caso, temos que entender que há um princípio maior, que é o da hierarquia, a ser observado em face da competência estabelecida na lei que disciplinou a ação civil pública, sobretudo quando a decisão poderá implicar em graves punições, inclusive perda de direitos inerentes à cidadania. Parece-me que, sem dúvida, há que prevalecer, no caso, a competência em razão da pessoa, sem o que estaríamos subvertendo esse princípio constitucional.

Quanto à reclamação, já temos assente que é medida cabível para a preservação da autoridade e da competência deste Superior Tribunal de Justiça.

Por isso mesmo, reconhecendo-a como faço, e acompanhando os votos que me antecederam, peço vênias ao eminente Ministro-Relator para dele discordar, julgando procedente a reclamação.

VOTO-VISTA

O Sr. Ministro Demócrito Reinaldo: Cuida-se, no caso, de reclamação formulada por Délvio Buffulin, Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, contra o Juízo Federal da 12ª Vara Cível da Seção Judiciária do Estado de São Paulo (art. 105, I, alíneas **a** e **f**, da Constituição Federal), alegando, sucintamente:

a) que exerceu a Presidência do Tribunal Regional do Trabalho e exerceu funções decorrentes do cargo;

b) que o Ministério Público Federal, invocando supostas irregularidades, ajuizou medida cautelar na 12ª Vara Cível da Seção Judiciária de São Paulo, objetivando a suspensão do desembolso de recursos destinados à realização da obra do Fórum Trabalhista de 1ª Instância da Cidade de São Paulo e a sustação do pagamento da quantia pertinente ao cumprimento do respectivo contrato;

c) que, subseqüentemente, o Ministério Público promoveu ação civil

pública contra a União, o Reclamante e outros, cujo pedido é o ressarcimento integral do dano, pagamento de multa civil, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, dentre outras sanções;

d) que o aforamento de ação civil pública contra o Reclamante perante juiz de 1ª grau, afronta preceitos constitucionais e infraconstitucionais, desde que, o órgão jurisdicional, competente para conhecer e julgar a ação principal e a cautelar é o Superior Tribunal de Justiça;

e) que o Reclamante, como Juiz do Tribunal Regional do Trabalho, tem, constitucionalmente, a prerrogativa de foro, e acaso venha a ser processado por eventual prática de crime comum ou de responsabilidade, a competência é do Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, a, da Constituição Federal);

f) que, sendo a suspensão de direitos políticos e perda da função sanções de caráter eminentemente penais, falece competência ao Juiz da 1ª Instância para a sua aplicação, ainda que no âmbito da ação civil pública.

Requeru, por fim, a procedência da reclamação para que se avoquem os processos da ação civil e da cautelar, para que sejam processadas e julgadas perante o Superior Tribunal de Justiça.

O eminente Ministro-Relator, Nilson Naves, em voto judiciosamente irrepreensível, como sói acontecer, julgou improcedente a reclamação.

Divergiu o nobre Ministro Eduardo Ribeiro, provendo a reclamação, à consideração de que:

1ª) não se trata, no caso, de ação civil pública, mas de ação de ressarcimento por ato de improbidade;

2ª) a ação de improbidade é tendente a impor sanções gravíssimas, quais sejam: perda da função pública, inabilitação para o seu exercício, em determinado prazo, e suspensão dos direitos políticos;

3ª) se o juiz praticar a mais irrelevante das contravenções, ser-lhe-á garantido o foro, por privilégio de função e será julgado pelo Tribunal; mas, na ação de improbidade, o juiz de 1ª grau poderá destituir um Ministro do STF, providência incompatível com o sistema. A sanção tem forte conteúdo penal, logo, o Reclamante deve ser julgado, no caso da ação de improbidade, pelo Superior Tribunal de Justiça;

4ª) é de se aplicar, na interpretação da lei e da Carta Política, o princípio da analogia, ainda que implícito em regra constitucional.

Feito esse breve relatório, para melhor compreensão das questões jurídicas, passo a proferir o meu voto.

A Constituição Federal, ao cometer ao Ministério Público legitimação extraordinária para promover o inquérito civil e a ação civil pública (art. 129, III, V e IX), não se restringiu, apenas, à ação civil pública disciplinada na Lei n. 7.347/1985. De fato, a Lei n. 7.347, citada, na lição de **Hely Lopes Meirelles**, “é unicamente adjetiva, de caráter processual, pelo que, a ação e a condenação devem basear-se em disposição de alguma norma substantiva, de direito material, da União, do Estado ou do Município, que tipifique infração a ser reconhecida e punida ‘pelo Judiciário’, independentemente de qualquer outra sanção administrativa ou penal em que incida o infrator” (Do Mandado de Segurança, da Ação Popular, da Ação Civil, p.p. 121/122).

Efetivamente, a Constituição Federal, além de recepcionar leis preexistentes (a começar de preceitos dos Códigos Civil e Processual Civil), que já legitimavam o Ministério Público para figurar no pólo ativo de ações civis, abre espaço para que leis posteriores instituíssem inúmeras ações civis públicas, especialmente as pertinentes à defesa do consumidor, dos interesses difusos e coletivos e do patrimônio público.

Hugo Nigro Mazzilli, em sua festejada obra *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, ao se referir à ação civil pública, escreveu: “**Camargo Ferraz, Nery e Milaré** enumeraram vinte e cinco hipóteses de ações civis públicas. Como colaboração, enviamo-lhes estudos em que enunciávamos cento e duas ações civis de iniciativa do Ministério Público, sendo que os autores reformularam o seu rol originário, na 1ª edição de sua obra *A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos e Coletivos*, mencionaram quarenta e uma ações, aceitando diversas de nossas sugestões” (p. 31). E, na mesma obra, ao definir ação civil pública e indicando aquelas de iniciativa do Ministério Público, transcreve uma extensa relação, da qual registro apenas algumas: “ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, IV, da CF); ação para defesa dos interesses das populações indígenas (art. 129, V, da CF); ação civil pública para defesa dos interesses individuais, coletivos e difusos e individuais homogêneos relativos à infância e à juventude (Estatuto da Criança e do Adolescente); ação civil pública para defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos das pessoas portadoras de deficiência (Lei n. 7.853/1989); ação civil

pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei n. 7.913/1989); ação civil pública para proteção dos interesses difusos e coletivos dos consumidores (Lei n. 8.078/1990); ação civil pública e de seqüestro e de perdas de bens na defesa do patrimônio público (Lei n. 8.429, de 2.6.1992); ação para defesa de interesses difusos e coletivos de responsabilidade por danos causados por infração da ordem econômica” (Lei n. 8.884/1994) (ob. cit., p.p. 33, 40, 45 e 46).

A ação a que se refere a reclamação é ação civil pública de ressarcimento por ato de improbidade. O objetivo da ação é *sanção civil*. Ela decorre da regulamentação do art. 37, § 4^ª, da Constituição Federal, pela Lei de n. 8.429/1992. O preceito constitucional citado, indubitavelmente, estabelece sanções civis, ao dispor: “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*”.

A própria Carta Política estabeleceu a separação e distinguiu, com clareza, as sanções civis decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa, das conseqüências penais. As sanções civis e as penais poderão ser aplicadas em cumulação. Aquelas, no âmbito da ação civil pública (Lei n. 8.429/1992) e estas na órbita da jurisdição penal. A Lei n. 8.429/1992, como esclarece **Flávio Sátiro Fernandes**, “não se preocupa em definir crimes. Os atos tipificados nos arts. 9^ª, 10 e 11 não constituem crimes no âmbito da referida lei. Não sendo crimes, têm, contudo, uma sanção de natureza política ou *civil* cominada na lei, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica” (Revista de Informação Legislativa, n. 136, p.p. 105/106). E o art. 12 da Lei n. 8.429/1992 é elucidativo, em sua dicção: “independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações”. Aliás, a independência das instâncias civil, penal e administrativa é tradição do nosso Direito.

Fábio Medina Osório, ao dissertar sobre a natureza cível *lato sensu* e o caráter extrapenal da Lei n. 8.429, citada, escreveu:

“Não se tem dúvidas de que a Lei n. 8.429/1992 instituiu normas de direito material e processual tendentes a punir aqueles que praticam improbidade administrativa na esfera civil e criminal, independentemente e cumulativamente, segundo a tradição do ordenamento

jurídico pátrio, que sempre buscou preservar a autonomia dos ramos do Direito Civil, Penal e Administrativo. O certo é que inviável cogitar da idéia de que a Lei n. 8.429/1992 necessite de processo criminal para aplicação de suas sanções, porquanto, o próprio legislador, no âmbito de sua soberana discricionariedade, previu o veículo da ação civil de improbidade para imposição das conseqüências jurídicas decorrentes dos atos de improbidade administrativa. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu que o enquadramento de condutas de prefeito municipal na categoria de improbidade administrativa, a toda evidência não se trata de matéria relativa à sanção penal, fixando-se a competência civil no juízo monocrático. Imperioso concluir, assim, pela inexistência de caráter criminal das sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429, pois nenhuma de tais sanções seria passível de aplicação exclusivamente pela via do Direito Penal, visto como não há semelhante limitação ao legislador no âmbito constitucional e tampouco seria adequado estabelecer, sem lei expressa, caráter criminal a condutas amplamente descritas pelo legislador. Os tipos previstos na Lei n. 8.429/1992 não se ajustam às exigências do Direito Penal, especialmente porque não possuem natureza criminal, não sendo possível alargar sua incidência para o campo em que a liberdade humana e os próprios efeitos secundários da decisão judicial possuem diversos reflexos na vida das pessoas. De que forma seria possível sustentar que a perda dos direitos políticos somente teria natureza criminal? Sustentar-se-á que a perda da função pública, a perda dos bens, o ressarcimento ao Erário seriam sanções criminais? Imperioso salientar que as sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 não têm natureza criminal, podendo ser imposta pela via da ação civil de improbidade, ostentando, portanto, caráter extrapenal, respeitado o princípio constitucional da legalidade e a separação das diferentes órbitas jurídicas. Aos juízes e tribunais não cabe extrair natureza criminal de condutas que, pelo soberano legislador, foram tipificadas apenas na órbita civil. Não se olvide, nesse perigoso terreno, das lições de **Nelson Hungria**, cuja palavra revela que, ‘a fonte única do Direito Penal é a norma legal. Não há Direito Penal vagando fora da lei escrita. O princípio central do Direito Penal é legalidade rígida. Se o fato escapa à previsão do legislador criminal, ainda que se mostre francamente lesivo do **minimum** da moral prática, o agente não deve contas à Justiça repressiva; por isso mesmo que não ultrapassou a esfera da licitude jurídico-penal” (Da Improbidade Administrativa, p.p. 145/149).

Em se cuidando, pois, de ação civil pública, embora com previsão na Lei n. 8.429/1992, a ação civil de improbidade deve ser proposta no foro do local onde ocorreu o dano, cujo juízo, preceitua o art. 2^a da Lei n. 7.347/1985, terá competência funcional para processar e julgar a causa. A competência, no caso, do juízo, é *funcional*, por determinação expressa da lei e, conseqüentemente *absoluta*. A ação civil a que se refere a presente reclamação, não pode ser afastada para outro juízo, mesmo porque, tanto na medida cautelar, como na ação principal (por ato de improbidade), o Ministério Público invocou, também, a Lei n. 7.347/1985 – a Lei de Ação Civil Pública – que, como já se disse, acima, tem natureza processual. Inexistindo, na Constituição Federal, qualquer dispositivo fixando a competência de outro juízo, impossível será, segundo me parece, afastar, pela via da reclamação, a competência do juiz *natural* – e do local do dano – sem que, antes, se declare, pelo menos parcialmente, a inconstitucionalidade do art. 2^a da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985). Por outro lado, a egrégia Primeira Seção firmou entendimento de que o art. 2^a da Lei n. 7.347/1985 se harmoniza com os §§ 1^o e 2^o do art. 109 da Constituição Federal, em acórdão da lavra do Ministro Antônio de Pádua Ribeiro (DJU de 1.3.1993 e RDP 97/294) também, esta Corte tem proclamado que, mesmo havendo interesse da União ou de entidade federal, a ação civil pública e as demais propostas com base na Lei n. 7.347/1985, devem ser ajuizadas no foro do local onde ocorreu o dano (art. 2^a). Se se trata de comarca onde inexistente juiz federal, será competente o juiz de Direito (RSTJ, vol. 45/34).

Sobre a natureza jurídica da ação de improbidade, preleciona **Guilherme Fernandes Neto**:

“É indiscutível que a ação de improbidade – saber a ação invocada com supedâneo da Lei n. 8.429, de 1992, é ação civil pública, quer se analise a natureza pública da entidade legitimada a promovê-la, quer se classifique a ação em virtude da natureza do seu respectivo objeto, ou, ainda, do provimento jurisdicional pleiteado. Por todos os prismas, e especialmente pelo objeto da ação de improbidade, que se consubstancia em interesse difuso, forçoso é convir que temos na ação de improbidade, uma ação civil pública por excelência.”

E, depois de dissertar sobre a sistemática da ação civil pública e da legitimação para promovê-la, assevera:

“A competência para o julgamento das ações de improbidade, em

virtude da aplicação das Leis n. 7.347/1985 e 8.078/1990, deverá seguir o disposto no art. 93 do CPC. Cabe, entretanto, escoimar uma dúvida que pode perturbar os mais açodados. Tanto nas hipóteses mencionadas, onde, exemplificativamente, o réu seria autoridade federal, como em qualquer outra ação de improbidade contra qualquer agente público, não há que se falar em prerrogativa de foro em razão da função ou em foro privilegiado.”

E, esclarecendo que os atos de improbidade praticados pelo Presidente da República constituem crime de responsabilidade por definição constitucional (arts. 52, I; e 85, V), devendo ser julgado pelo Senado da República, acentua:

“Não há que se falar em interpretação analógica para a invocação de foro especial, aplicando o foro que o acusado (ou réu) teria direito em processo criminal, haja vista que a Constituição Federal trata da matéria em tipologia taxativa (art. 102, I, letras **b** e **c**). Conduta diversa, impondo o julgamento da ação de improbidade por instância superior, como se de crime estivéssemos tratando, importará supressão de instância e nulidade absoluta do decisório, que poderá ser declarada a qualquer momento ou em qualquer tribunal. Ocorreria afronta ao princípio do juiz natural. Em termos de ação de improbidade, não há que se falar em foro especial **ratione personae**” (Ação de Improbidade, Revista do TRF da 1ª Região, vol. 8ª, p.p. 176/177 e 179).

Na mesma linha de raciocínio, adverte **Marcelo Figueiredo**:

“**Arnoldo Wald** e **Gilmar Ferreira Mendes** sustentam, em artigo intitulado Subversão da Hierarquia Judiciária, a incompetência da 1ª instância para causas advindas da lei, onde figurem como réus Ministros de Estado ou membros de Tribunais Superiores, em face da natureza das sanções aplicáveis, que ultrapassam os limites da reparação pecuniária e podem levar até à perda da função pública. Conquanto os argumentos sejam absolutamente válidos e coerentes do ângulo da ideologia normativa do texto constitucional, não nos impressionam a ponto de alterarmos nossa posição. Estamos diante de uma ação civil de reparação de dano, com conseqüências, é verdade, no âmbito dos direitos políticos, da cidadania. Se no transcorrer da ação ficar caracterizada a ocorrência de delito ou crime, nada impede, ao contrário,

tudo determina, o ajuizamento de ação penal; aí sim, na hipótese de **Arnoldo Wald** e **Gilmar Ferreira Mendes**, estaríamos diante do foro constitucional indicado. **De lege ferenda**, talvez os autores tenham razão. Destarte, mantemos nosso entendimento. A ação deverá ser ajuizada no 1º grau de jurisdição” (Comentários à Lei n. 8.429/1992 e Legislação Complementar, p.p. 91/92).

Demais disso, o Superior Tribunal de Justiça, como guardião do Direito Federal (Ministro Carlos Mário Velloso), tal qual concebido pela Constituição Federal, tem competência de direito *estrito*, que cinge às hipóteses enumeradas, em **numerus clausus**, no art. 105 da Carta da República. Portanto, não se inserem na competência jurisdicional do STJ, o julgamento de outras ações cíveis, que não estejam expressamente relacionadas em preceito constitucional. O STJ, tal qual instituído na Lei Maior, é Corte Suprema, em matéria de interpretação da lei federal e unificação da jurisprudência pátria, figurando ao lado do STF, o guardião da Constituição Federal. Assim, em matéria de competência, o STJ em tudo se assemelha ao STF, devendo obediência estrita à Constituição da República.

Destarte, *ação civil* de ressarcimento por ato de improbidade, sendo de natureza cível, não guarda similitude com as ações consignadas no art. 105, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, de *índole essencialmente penal*. E as instâncias civil e penal são independentes, por força do preceito da Carta Política e de lei federal (Constituição Federal, art. 37, § 4º; Lei n. 8.112/1990, art. 105; e art. 1.525 do Código Civil), não sendo possível, sequer, uma interpretação analógica. Assim é que decidiu o STF, ao apreciar a Pet n. 240-7-DF, em julgamento do seu plenário em sessão de 10.2.1988:

“No âmbito da Lei Magna da República (art. 119, I), que dispõe sobre a competência para, originariamente, processar e julgar mandado de segurança contra atos do Presidente da República e das Mesas da Câmara e do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União (do Conselho Nacional da Magistratura) ou de seus presidentes dentre outros, não se compreendem medidas judiciais outras, de natureza cível, como ação popular, ação cautelar preparatória de ação ordinária, ação declaratória ou ação condenatória em geral, ação civil pública contra qualquer das autoridades ou órgãos referidos na regra maior mencionada.”

Em outra oportunidade, reiterando a afirmação de que a sua competência é constitucional e delimitada no âmbito do preceito do art. 102 da Carta Política, apreciando a Petição de n. 1.193-7-DF, em sessão de 26.5.1997:

“Apenas se reconhece competência a esta Corte que não esteja prevista na Carta Magna, quando não haja a possibilidade de se atribuir, inclusive por construção constitucional, tal competência a outro tribunal.” (Ementário n. 1.875, DJU de 26.6.1997).

Mais incisivo foi o STF, pelo seu Pleno, no julgamento do AgRg na Petição de n. 693-SP, em caso que, a meu sentir, é inteiramente *idêntico* ao da presente reclamação, e cujo acórdão está assim resenhado:

“Competência do Supremo Tribunal Federal. Ação civil pública contra Presidente da República. Lei n. 7.347/1985.

A competência do Supremo Tribunal Federal é de direito estrito e decorre da Constituição, que a restringe aos casos enumerados no art. 102 e incisos.

A circunstância de o Presidente da República estar sujeito à jurisdição da Corte, para os efeitos criminais e mandado de segurança, não desloca para esta o exercício da competência originária em relação às demais ações propostas contra ato da referida autoridade.”

E, no contexto do *decisório*, o Relator, Ministro Ilmar Galvão, é claro e preciso ao dizer:

“A competência jurisdicional do STF é de direito estrito e decorre da Constituição, que restringe, tão-somente, aos casos enumerados no art. 102, I, II e III, não abrangendo, aí, a ação civil pública contra o Presidente da República. A circunstância de o Presidente da República estar sujeito à jurisdição do STF para os efeitos criminais não desloca para esta Corte o exercício da competência originária para qualquer ação movida contra ato da referida autoridade. O Diploma Maior não pode ser interpretado extensivamente.”

E o Ministro Celso de Mello, em seu judicioso voto, pontificou:

“A competência originária do STF é de direito estrito. Sendo

assim, e à semelhança do que ocorre com a ação popular constitucional (Pet n. 712-PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; Pet n. 713-RJ, Rel. Min. Celso de Mello), não se inserem, na esfera de atribuições jurisdicionais desta Corte, o processo e o julgamento de ação civil pública eventualmente ajuizada contra o Presidente da República. Em tal hipótese, a competência é de ser reconhecida ao juízo de 1ª instância.” (RTJ, vol. 159, p.p. 28/29).

Por outro lado, são inúmeros os inconvenientes, quer de ordem jurídico-processual, quer, até, de política judiciária, da avocação, para o STJ, dessa competência.

Com efeito, o STF só defere reclamação para preservar a sua competência, quando esta é clara, manifesta e decorre de preceito constitucional expresso. **José da Silva Pacheco** assinala essa circunstância, ao escrever:

“A reclamação é, outrossim, cabível, quando manifesta a competência do STF. Assim, é ela procedente no caso de ser o juiz de 1º grau absolutamente incompetente para processar e julgar o litígio, uma vez que se trata de competência originária do STF, ocorrendo a nulidade de todos os atos praticados, como decidiu o Plenário deste Tribunal na Reclamação n. 199-BA, relatado pelo Min. Célio Borja (RTJ, 119/3).” (In Revista dos Tribunais, vol. 646/24/25).

In casu, pretende-se cometer, ao STJ, uma competência analógica, tomando-se, como padrão, dispositivo constitucional que atribui competência jurisdicional para processar e julgar determinadas autoridades, quando da prática de crimes. Todavia, no caso, a competência do juízo é fixada expressamente na lei, que não foi declarada inconstitucional: não me parece, pois, jurídico e conveniente, declarar-se a incompetência do juízo indicado na lei pela via da reclamação.

Demais disso, o Reclamante atribui, à reclamação, cunho eminentemente recursal. Alega, na inicial, já ter sofrido constrição em seus bens (indisponibilidade) e a possibilidade de ver suspensos os direitos políticos ou ser apenado com a perda da função. A Lei n. 8.429/1992) é clara ao determinar que essas penalidades só vigoram após o trânsito em julgado da sentença. Ora, de todas as decisões proferidas pelo juiz processante, cabe o recurso adequado. Se, no primeiro momento, ao ensejo do recebimento da peça exordial, o juiz lhe decretou a indisponibilidade dos bens, cabia, ao Reclamante, interpor o recurso próprio, e é provável que o tenha feito. Não

o fazendo, o Reclamante pretende substituir o recurso pela reclamação, ou por outra, se já se irressignou contra a decisão do juízo monocrático, pretende beneficiar-se duplamente pelo remédio processual: o recurso e a reclamação.

A reclamação não é sucedânea do recurso definido em lei.

Com efeito, esclarece **José Cretella Júnior**, citando **Pontes de Miranda**:

“A reclamação foi criação espúria da Justiça do Distrito Federal, recebida, depois, pelo STF, para quando haja subversão *patente* da hierarquia judicial, portanto em casos especialíssimos de desrespeito de julgado seu, em que se tivesse de aguardar ação rescisória, ou revisão criminal. Nos casos em que cabe recurso é inadmissível; criar-se outro recurso que não consta das leis, nem sequer dos regimentos internos dos tribunais. Se recurso cabe, a reclamação é absurda.” (Comentários à Constituição Brasileira, vol. III, p. 3.093).

É a jurisprudência que predomina nas egrégias Primeira Turma e Primeira Seção.

Com efeito, ao julgar a Reclamação n. 209-8-DF, assentou o Ministro Milton Luiz Pereira:

“A reclamação não pode ser levada como sucedâneo recursal para o controle de atos judiciais com os predicamentos da competência e reconhecida atividade jurisdicional.” (DJU de 18.3.1996).

E a egrégia Primeira Seção, ao apreciar a Reclamação de n. 184-9-SP, proclamou:

“Do despacho do Presidente do Tribunal ordinário que decreta a deserção de recurso especial, cabe agravo de instrumento, insubstituível pela via da reclamação, que tem finalidade específica, constitucionalmente definida.

A reclamação não é sucedâneo do recurso adequado.” (julgada em 28.9.1993).

Recentemente, o STF, ao decidir a Reclamação de n. 603-4, classificou, de uma vez por todas, a questão:

“Constitucional. Processual Civil. Reclamação. Não é sucedâneo de recurso ou de ação rescisória.

I – A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo de recurso ou de ação rescisória. Reclamação não conhecida.” (DJU de 12.2.1999).

Observo, por derradeiro, não só inconveniente, mas, sobretudo, empecilho inarredável para possibilitar a procedência da reclamação e o julgamento da ação civil pública de improbidade, nesta egrégia Corte.

É que, a ação civil de improbidade (fls. 77 e 78) foi promovida contra dez (10) réus, a saber: a União, Délvio Buffulin, Nicolau dos Santos Neto, Antônio Carlos da Gama e Silva, Incal Incorporação S/A, Monteiro de Barros Filho, José Eduardo Ferraz, Construtora Ikal Ltda e Incal Indústria e Comércio de Alumínio Ltda (fls. 77 e 78). E o pedido, na reclamação, é do seguinte teor:

“Por todo o exposto, aguarda e confia o Reclamante digno-se esse egrégio Superior Tribunal de Justiça receber a presente reclamação a fim de:

d) julgar procedente a presente reclamação, a fim de que seja preservada a competência originária deste egrégio Superior Tribunal de Justiça, determinando-se a imediata remessa dos autos das aludidas ação civil pública e ação cautelar, para que o reclamante seja processado e julgado perante a Corte Especial em conformidade com o art. 11, I, do Regimento Interno.” (fl. 24).

Ocorre que, se os autos de ambas as ações (cautelar e principal) forem remetidos a esta Corte, caberá ao STJ processá-las e julgá-las, com o número de réus, tal qual foi promovida, conferindo-se, na órbita civil, *prerrogativa de função* a simples pessoas do povo (e empresas). É que, vige, em nosso Direito, o princípio dispositivo – **judex secundum allegata partium judicare delet** (CPC, arts. 2^a, 128 e 262). E o STJ, este é o meu modesto entendimento, não poderá, *de ofício*, determinar a separação de ações, encaminhando parte do processo – aquela dizente aos que não gozam de privilégio de função – ao juízo de 1^a grau. Demais disso, **in casu**, não se há de falar em conexão. Primeiro, porque a ação é única; depois seria impossível a *junção de pedidos* (ou de ações), eis que a competência para o processo e julgamento de cada um desses pedidos (ou ações) se biparte

em juízos diversos (o STJ e o juiz de 1ª grau) (arts. 46, 102 e 106 do Código de Processo Civil).

Por último, o Reclamante, permanecendo a ação no Juízo de 1ª grau, não terá prejuízo em sua defesa, porquanto de todas as decisões caberá recurso e o processo será julgado, em última instância, ou pelo STJ ou pelo STF.

Observa-se, ainda, que, se no curso do processo verificar-se que medidas como a suspensão dos direitos políticos e perda da função refogem à competência do juiz monocrático, este poderá deixar de aplicá-las, porquanto, compete à Fazenda respectiva promover, perante o juízo competente, as ações complementares (Lei n. 8.429/1992, art. 17, § 2ª).

Julgo improcedente a reclamação, nos termos do voto do eminente Relator, Ministro Nilson Naves.

É como voto.

VOTO-VOGAL RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Fontes de Alencar: Sr. Presidente, parece-me que da primeira assentada desta causa, ao votar, acompanhei a divergência. Nesta oportunidade quero retificar o meu voto, para acompanhar o voto do eminente Sr. Ministro-Relator, sem prejuízo das minhas homenagens àqueles que manifestaram a divergência. E o faço não apenas por tudo o que o Sr. Ministro Demócrito Reinaldo expôs, e não seria o caso de repetir tal argumentação, mas porque a própria Constituição, a meu sentir, deixa expressa a impossibilidade dessa ação civil ser trazida diretamente para esta Corte. É que o § 4º do art. 37 do Texto Maior tem uma cláusula final *sem prejuízo da ação penal cabível*. A meu sentir, aí está o divisor de águas.

Desta forma, Sr. Presidente, é expressa a minha adesão ao voto do eminente Sr. Ministro-Relator.

VOTO-VENCIDO

O Sr. Ministro Humberto Gomes de Barros: Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Sr. Ministro-Relator e aos que o acompanham, para acompanhar o eminente Sr. Ministro Eduardo Ribeiro.

Ouvi com grande atenção as brilhantes considerações aqui desenvolvidas pelos Srs. Ministros Demócrito Reinaldo e Fontes de Alencar. Parece-me,

contudo, Sr. Presidente, que a ação tem como origem atos de improbidade que geram responsabilidade de natureza civil, qual seja, aquela de ressarcir o Erário, relativo à indisponibilidade de bens. No entanto, a sanção traduzida na suspensão dos direitos políticos tem natureza, evidentemente, punitiva. É uma sanção, como aquela da perda de função pública, que transcende a seara do Direito Civil. A circunstância de a lei denominá-la civil em nada impressiona. Em verdade, no nosso ordenamento jurídico, não existe qualquer separação estanque entre as leis civis e as leis penais. É muito comum existir o dispositivo de natureza em leis penais e vice-versa.

Por isso, Sr. Presidente, enxergando nessas sanções natureza eminentemente punitiva, acompanho o Sr. Ministro Eduardo Ribeiro e aqueles que o seguiram.

VOTO

O Sr. Ministro Milton Luiz Pereira: Sr. Presidente, o arcabouço das sustentações feitas inauguralmente no precioso voto do Sr. Ministro-Relator Nilson Naves, com o mesmo conteúdo de valoração jurídica, também desenhado na sustentação feita do seu voto oral pelo eminente Ministro Eduardo Ribeiro, logrando, desde logo, manifestações adesivas, põe, com destaque, que os argumentos sopesam-se, equilibram-se. Sem dúvida nenhuma, a respectiva linha de raciocínio, se adotada, não merece nenhum jurista. A opção, todavia, é feita – penso que não exagero – conforme a formação filosófica do próprio julgador, sem perder as vibrações dos quilates da vida, sofrendo o julgador, no seu íntimo, dentro do ordenamento jurídico, para firmar o seu raciocínio, obrigatório para a conclusão lógico-jurídica.

É, portanto, com a aflição íntima para bem julgar, dentro do círculo de perplexidades, que me faço de perguntas, muitas sem respostas. Mas, o meu luzeiro maior é o conhecimento sedimentado com as leituras da Filosofia do Direito e obedecendo a regras de interpretação. No anseio de encontrar a melhor orientação, há o lampejo que vi na sessão inicial de julgamento e hoje, muito acentuadamente, depois do voto proferido pelo eminente Ministro Demócrito Reinaldo. É formado por pontos primordiais na ordem interpretativa da Constituição. Clarearam-se que a competência constitucional é exaustiva e taxativa, e, assim, estabelecendo a premissa de que não comporta ampliação construída pretorianamente. Nessa linha de afirmação, encontro conforto, ou reforço, em precedente estampado no Conflito de Competência n. 14.994-RJ, relatado pelo eminente Ministro Sálvio de

Figueiredo, publicado no Diário da Justiça de outubro de 1995. Embora o caso concreto tivesse uma outra diversidade, a inaugural afirmação aparece autêntica e clara. Esse encadeamento não permite divórcio com o chamado “princípio da competência de natureza restrita”, ou seja, mais simplificada, na linguagem romanística mais atual, o **numerus clausus**. Esta vedação de ampliar também encontra lineamento, a meu ver, exemplar, em precedente da lavra do eminente Ministro Celso de Melo, publicado no Diário da Justiça, em maio de 1995, ficando que a competência constitucional assenta-se com natureza restrita. Significa dizer que, no caso, é obrigação cultivar-se o princípio da indisponibilidade do “juiz natural”, vertente inarredável. Se estabelecermos círculos concêntricos, o princípio do “juiz natural” é o ponto central catalizador das ramificações ou dos seus no desenho geométrico.

Ora, não é desconhecido que, até mesmo administrativamente, reconhece-se a existência de competência indelegável. Outrossim, é do conhecimento ordinário que não há competência implícita. Como resultante, poderia ser indagado: é admissível a integração analógica? Na minha forma de compreender, não, porque tudo que diz respeito à jurisdição e à competência jurisdicional, no estado de direito, subordina-se ao princípio da reserva legal, obviando-se que, **potesta propria**, o Judiciário não pode atribuir-se jurisdição, como não delimitá-la, fixando competência para os seus órgãos.

Não digo isso ao alvoroço de meras idéias contempladas pelo vício de querer expor e muito menos tocado pelo desejo de polemizar. É que são lições cedidas, e, entre tantas de envergaduras, peço permissão somente para lembrar sínteses. A primeira, sustentada por **José Afonso da Silva**, lecionando que: (lê)

“Competência consiste numa esfera delimitada de poder, que se outorga a um órgão ou entidade, mediante a especificação casuística de matérias sobre as quais se exerce o poder.” (Curso de Direito Constitucional Positivo).

Com a objetividade e firmeza que o caracteriza, segue-se o eminente Ministro Moreira Alves ensinando que a competência, no Direito Público, irrefreavelmente tem que ter sempre apoio na lei ou na Constituição. E **Caio Tácito**, eminente jurista e festejado pelas suas lições de vulto, assinala que cada autoridade dispõe de uma capacidade de agir, mas que deve prover de uma regra expressa de Direito.

Não há matéria ou competência geral ou universal. Por mais ampla que seja, deve sempre decorrer de uma expressa previsão legal.

Há uma obra elucidativa sobre o tema, editada pelo Senado Federal, sob o título de 'Representações por Inconstitucionalidade' de 1976, a respeito do tema competência, com propriedade, no debate ali mencionado, versando declaração de inconstitucionalidade, destaca-se afirmação feita pelo eminente Ministro Aduino Cardoso (lê):

"A Constituição não proíbe que se estenda ou que se dê uma interpretação extensiva ou analógica para se firmar uma competência."

Mas de imediato foi respondido por Luiz Gallotti: (lê)

"Eu diria que em matéria de competência, todavia, é necessário que o preceito a conceda, porque a previsão é no estado de direito quanto à competência jurisdicional da validade do princípio da reserva legal."

Srs. Ministros, sei que me alongo, entretanto, a competência, como todos sabem, e muito mais do que estou aqui a repetir, expressa um poder reservado para satisfação de interesses públicos, delimitados em atendimento aos mesmos e não por excepcionalidades de interesses individuais. Torna-se, portanto, inaceitável, ante a própria natureza das competências no estado de direito, a sua expansão. A sua finalidade é a de contenção do poder e não o da sua liberação. Assim, o *plus* no uso da competência, seja ampliativo, seja em intensidade, significará o desbordamento dos seus limites naturais. Ocorre que é imodificável, porque obrigatoriamente decorre da lei. Nem se diga que no conflito de competência se interpretam leis para se fixar competência. No conflito de competência, a lei já a estabelece. Define-se somente a titularidade da competência. Também me atrevo a lembrar que a construção pretoriana pode e deve suprir lacunas não previstas na lei ou até hipóteses. Mas, no caso, a lei da Ação Civil Pública prevê competência e ainda quando a União Federal possa manifestar interesse. Logo, não há lacuna.

Por isso é que, a meu juízo, parece-me impossível, analogicamente ou por força de compreensão extensiva ou integrativa, fixar competência de natureza constitucional. No caso, como salientado, não se pode dizer que a ordem jurídica determinante da competência tenha lacunas. O juiz só está

autorizado a decidir uma disputa como legislador quando a lacuna impeça a solução. Não é o caso. O eminente Ministro Demócrito Reinaldo abriu todas as veredas na hipótese processamento, desde logo, lembrando a possibilidade de inúmeros recursos que poderão levar o interessado a ter o seu direito vindicado, examinados, seja na Suprema Corte ou nesta. Reitero que o juiz não está autorizado a disputar com o legislador quando não há lacuna, e, no caso, também não lacuna de direito. A compreensão para a solução está límpida. Demais, não é possível solução voltada em prol de único interesse individual, sabido que o ordenamento constitucional tem inspiração pública coletiva. Se o ordenamento constitucional não adentrou a hipótese no caso concreto é porque não viu nele interesse público ou coletivo, mas, situação individual, com solução no ordenamento jurídico infraconstitucional.

Por fim, sou advertido, na minha memória, entre tantos ensinamentos deixados por **Kelsen**, de que nenhuma solução pode ser por mera ficção. No caso, pois, a solução individual tem guarida concreta com aplicação de regra geral, não sendo possível o prevailecimento do interesse individual converter-se em regra geral de competência.

Um ponto me atormentava, mas, ao final do seu voto, o eminente Ministro Demócrito Reinaldo acendeu luzes que me faltavam para encontrar a solução. É quanto ao aspecto que impressionou para essa reclamação. O fato de que um juiz de 1^a grau poderia decretar a perda de função e a suspensão de direitos políticos.

Esta conseqüência, que é de natureza civil, evidentemente, terá que ser no âmbito da competência que a Constituição reserva. E, até para exemplificar, que, por infelicidade, um juiz desta Corte tivesse que carregar o ônus de saber-se processado e condenado, a final, com a perda de função. Obvia-se, pelo princípio de regra constitucional, a propósito dessa condenação, âmbito da política judiciária, como acontece no campo político das câmaras ou das assembléias, somente o próprio centro irradiador desta competência constitucional é que poderia pôr em execução, porque a conveniência deste Juízo não está apropriada à instância inicial. Alguns poderão dizer que aí reside uma contradição, mas não reside contradição nenhuma, mesmo porque, durante todo o caminhar do processo, essa competência já estará definida à vista dos recursos.

Por fim, lisonjeou-me o Sr. Ministro Demócrito Reinaldo, lembrando um precedente, no qual sustentei, depois de fazer o estudo da origem do

instituto da reclamação, que esta não pode converter-se em via ou sucedâneo para soluções diversas da sua própria finalidade. Esse parece ser o caso, bem explicando que a reclamação sob exame configura verdadeiro recurso, procurando antecipar solução para usurpação que não ocorreu, quanto à regra, para julgamento de ação civil pública. A rigor, a presente reclamação tem a finalidade de conflito de competência.

Sr. Presidente, concluindo, com escusas ao exímio Sr. Ministro Eduardo Ribeiro e àqueles que o acompanharam, voto com o eminente Ministro-Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Vicente Leal: Sr. Presidente, ouvi atentamente os votos dos ilustres Ministros que acompanharam o Sr. Ministro-Relator nesta assentada. Todavia, peço vênica a S. Ex.^{as} para divergir e acompanhar a dissidência inaugurada com o voto do Sr. Ministro Eduardo Ribeiro.

Estou em que a nossa Constituição, ao estabelecer o rol de competência **ratione numeris**, não pôde, efetivamente, contemplar todas as hipóteses. Daí por que o próprio Supremo Tribunal Federal construiu jurisprudência no sentido de estender o foro especial a certas autoridades que pela sua posição funcional não poderiam ser julgadas pelos juízes de 1^a grau, como foi a hipótese de se firmar a competência dos Tribunais Regionais Federais para processar prefeitos que tivessem cometido crime contra a União, autarquias ou empresas públicas. Não há esta previsão no rol exaustivo da Constituição que define a competência dos Tribunais Regionais Federais. Por isso, tem-se construído uma jurisprudência no sentido de se atender à lógica do sistema.

Na hipótese, embora não seja competência desta Corte processar e julgar ações de improbidade administrativa contra aquelas pessoas que têm foro criminal nesta Corte, creio que, para se atender à lógica do sistema, há de se situar as ações de improbidade administrativa no rol de competência deste Tribunal. Isto porque aqueles atos de improbidade administrativa, definidos nos arts. 9^o, 10 e 11 da Lei n. 8.429, acarretam sanções de suma gravidade que importaram em perda de bens, de função pública, pagamento de multa, suspensão de direitos políticos. Sanções de tão grande repercussão quanto às sanções impostas na instância penal. Então, é preciso se atender a um princípio que situe as autoridades mais elevadas da organização pública brasileira no foro que lhe dê a devida dignidade à função e não à pessoa.

Como bem acentuado no magistral voto do Sr. Ministro Eduardo Ribeiro, secundado pelo voto do Sr. Ministro Waldemar Zveiter, estou em que não podemos nos afastar do sistema sob pena de quebra do princípio.

Pedindo vênia ao Sr. Ministro-Relator e aos que o seguiram, acompanho a dissidência para julgar procedente a reclamação.

VOTO

O Sr. Ministro Fernando Gonçalves: Sr. Presidente, acompanho a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Eduardo Ribeiro.

VOTO

O Sr. Ministro Felix Fischer: Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro-Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Bueno de Souza: Sr. Presidente, estaria disposto a ter vista dos autos para um estudo mais circunstanciado de um tema tão relevante, mas a votação caminha para o seu desfecho e os debates que se travaram nessa sessão abordaram praticamente todos os aspectos que o tema comporta. Por isso, animo-me a resumir meu pensamento.

Na época do Estado Novo, certo governador estadual, também interventor federal em São Paulo, teve sua conduta administrativa muito controvertida. A certa altura foi ele denunciado por prática delituosa ao Tribunal de Justiça de São Paulo. Aquele egrégio Sodalício decidiu que o processo não patenteava provas suficientes da prática delituosa; mas, ao mesmo tempo, o acórdão estipulou que ficara demonstrado ser o acusado um **improbis administrator**.

Recordo esse episódio da jurisprudência brasileira, porquanto vejo que o sistema da Lei de Improbidade percorre rumo oposto, isto é: primeiramente, uma ação civil pública suscita conduta descrita ou referida na Lei de Improbidade, a caminhar com a tipicidade de certo delito e impõe as sanções previstas na mesma lei (uma das sanções ali são contempladas).

Pois bem, se a ação civil pública aponta o **improbis administrator** (e este pode ser governador de Estado, magistrado como no caso que examinamos), ante a imputação de ato de improbidade com dano ao Erário,

observações que peço com a generosa ajuda dos eminentes Ministro-Relator, Nilson Naves, Demócrito Reinaldo, que tão minuciosamente se detiveram no estudo dos autos, resulta que o fato imputado ao Magistrado, no seu núcleo, coincide com a definição de figura penal e, nas suas conseqüências, acarreta sanções que também são prerrogativas de norma penal.

Portanto, não endereço minha reflexão no rumo de privilegiar ou não o tema da flexibilidade, maior ou menor (ou quem sabe nula) do texto constitucional sobre limites de competência. Louvo-me no precedente trazido à lembrança pelo eminente Ministro Vicente Leal para acoimar de reiterativa a orientação que porventura viesse a contemplar a adequação da competência desta Corte para casos em que a conduta improba na Administração Pública é imputada a quem tenha foro por prerrogativa de função, segundo texto constitucional que, a meu ver – como qualquer texto normativo – solicita e comporta interpretação, repudiado, como se encontra, em sede doutrinária, o velho aforismo **in claris cessat interpretatio**.

Nos Estados Unidos da América, o Presidente Nixon foi alvejado em imputação formulada por promotor público atuante no 1^a grau de jurisdição e, no caso *Watergate*, foi processado perante o Juiz Cirica, juiz federal também de 1^a grau. Mas este é o sistema norte-americano. Não é o nosso. Preocupa-me que a autoridade de qualquer que seja o Poder, a quem a Constituição confere a prerrogativa de função, tenha conduta sua, na vida pública, examinada, declarada ilícita e punida por juiz de 1^a grau, quando o núcleo dessa conduta é de natureza penal, ao contrário do que aconteceu no Tribunal de São Paulo, no tempo do Estado Novo. Primeiro se teve o réu imputado como autor da conduta ilícita penal para, afinal, se compreender que, na verdade, ele era apenas um **improbus administrator**. Agora, se inverte, alguém é um **improbus administrator** porque, segundo o que colhemos na Lei de Improbidade Administrativa, arts. 9^a e 10, e assim por diante, todas essas condutas contêm um núcleo de natureza evidentemente penal. Há furto de uso, apropriação indébita, tudo definido aqui como ato de improbidade e, então, o Judiciário é chamado a dizer que a improbidade administrativa existe quando, na verdade, configura, no seu núcleo factual empírico, uma conduta penalmente ilícita, a ponto de justificar a perda ou suspensão de direitos políticos, responsabilidade patrimonial, perda do cargo público e assim por diante.

Tenho para mim que, de fato, a Constituição Brasileira está ansiando por interpretação. Também entendo que a interpretação da Constituição, em

última instância, é do Supremo Tribunal Federal. Mas a Constituição é o livro de cabeceira de todos os juízes de comarca no Brasil.

O texto constitucional é para o futuro, como escreveu **Aristóteles** em seu tratado, sobre Retórica, tanto quanto a lei, sendo que ambos solicitam interpretação à luz da doutrina e da jurisprudência. E a esse propósito, o Ministro Vicente Leal prontamente recordou precedente que avaliza esta orientação, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Causa-me muita estranheza que um juiz de 1^o grau, no sistema brasileiro (que talvez não seja o melhor), venha a dizer em sentença, que tal magistrado ou deputado praticou ato tal que, no seu núcleo, é crime e lhe imponha a suspensão de direitos políticos.

A competência da Corte, a ser interpretada de forma construtiva, sistemática aponta, a meu ver, **data maxima venia** das dought opiniões em contrário, para a observância da prerrogativa de foro porque a sentença que vier a condenar esse magistrado transitará pelo Código Penal, ainda que não de forma nominalista, pelos dizeres coincidentes em grande parte do texto da Lei de Improbidade e do texto desse imenso Código Penal que nos rodeia.

Por isso, Sr. Presidente, louvando mais este exemplo de percuciente dedicação que nos proporcionou o eminente colega Ministro Demócrito Reinaldo, pelo valiosíssimo trabalho que S. Ex.^a produziu, arrisco-me a incidir, quem sabe, em algum erro involuntário, mas entendo que, aqui, aplica-se, sim, no tocante ao magistrado – e penso que é somente em relação a ele – a prerrogativa de função para que a conduta dele seja examinada no foro competente segundo o texto constitucional.

Peço, portanto, respeitosa vênua ao eminente Ministro Nilson Naves, para deferir a reclamação no tocante à conduta do magistrado e àquelas condutas que tenham, no núcleo de sua realidade fática, coincide com ilícitos previstos em sede penal.

É como voto.

VOTO

O Sr. Ministro Paulo Costa Leite: Sr. Presidente, a causa já foi longamente debatida e os pontos fundamentais ao seu deslinde já estão postos. Permitam-me, entretanto, uma breve observação.

Não diviso no que se contém no § 4^o do art. 37 base para definição

de competência. Ali apenas se ressalva a ação penal. Isso não serve a afastar de pronto a competência do STJ. O fundamento capital é outro, a meu sentir. É que não se pode alargar competência constitucionalmente cometida. Apontaram-se aqui alguns casos em que isso ocorreu. Cumpre observar que em tais casos observou-se a simetria, que, em última análise, deriva de princípio constitucional.

VOTO-VOGAL

O Sr. Ministro Garcia Vieira: Compete ao STJ processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns 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 membros do Ministério Público da União que oficiem perante os Tribunais (art. 105, I, a, da CF).

Como se vê, só temos poder de julgar referidas autoridades nos crimes comuns e nos de responsabilidade e não estamos diante de nenhum crime desta natureza. A Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função na Administração Pública, não prevê a aplicação de sanções penais. Ela, em seu artigo 12, determina que independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às cominações previstas nos seus incisos I, II e III, ou seja: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais. Ora, nenhuma destas cominações tem caráter de sanção penal e isto está bem claro pelo **caput** do citado artigo 12, ao deixar claro que, além das sanções penais previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às cominações mencionadas nos seus incisos I a III. Ela não prevê nenhum crime comum ou de responsabilidade que pudesse ser praticado pelas pessoas mencionadas no dispositivo constitucional citado e não pode ser rotulada de ação penal.

A competência do STJ é estabelecida pela Constituição em seu artigo 105, que não pode ser interpretado, ampliativamente, para incluir-se novas hipóteses de competência originária e muito menos, por construção

jurisprudencial. Com isso, criaríamos um precedente perigoso que poderia nos conduzir à conclusão de termos competência originária para processar e julgar ações civis públicas, ações populares e até ações ordinárias quando fossem partes as autoridades mencionadas no artigo 105, inciso I, letra **a**, da Constituição Federal. Com isso aumentaria, em muito, o número de processos neste Tribunal, e será que já não temos processos demais? Será que esta colenda Corte tem condições de instruir todas estas ações, sem prejuízo de sua prestação jurisdicional rápida como todos desejam?

Com estas breves considerações, acompanho o eminente Ministro-Relator, porque também entendo ser do juiz de 1ª grau a competência para processar e julgar a presente ação.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro (Presidente): Srs. Ministros, trata-se de matéria constitucional, portanto tenho voto e, para meditar sobre os debates aqui travados e os brilhantes votos produzidos, peço vista.

VOTO-VISTA

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: Srs. Ministros, havia pedido vista dos autos para proferir meu voto na reclamação ajuizada por Délvio Buffulin, na qual se objetiva a suspensão da ação civil pública e da ação cautelar aforadas pelo Ministério Público Federal perante o MM. Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo.

Sustenta, em síntese, o Reclamante que o MM. Juízo reclamado, além de receber e determinar o processamento das ações, deferiu medidas liminares requeridas pelo Autor no sentido da indisponibilidade de bens dos réus. Com isso, teria usurpado competência do Superior Tribunal de Justiça (e, em particular, desta egrégia Corte Especial), tendo em vista que o Reclamante, na qualidade de juiz do Tribunal Regional do Trabalho, tem prerrogativa de foro assegurada constitucionalmente, conforme disposição do art. 105, inciso I, alínea **a**, da Carta Política, aplicável à espécie em face das conseqüências penais decorrentes da eventual procedência do pedido.

A douta Subprocuradora-Geral da República Dra. Yedda de Lourdes Pereira, após suscitar, em preliminar, o uso indevido da reclamação como sucedâneo recursal e a incompetência do STJ para processar ação civil pública, opina, no mérito, pela improcedência da reclamação ao fundamento

de que a aplicação da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, tem como essência o ressarcimento do prejuízo e a aplicação de multa. Diante desse escopo principal da ação civil pública, a perda da função pública e a suspensão de direitos políticos comparecem, – apenas, como sanções acessórias. Assim sendo, a natureza jurídica da ação é eminentemente civil.

Em apoio à tese que sustenta, o *Parquet* Federal colaciona doutrina de **Fábio Medina Osório**, **Flávio Sátiro Fernandes**, **Antônio José de Mattos Neto** e de **Cláudio Ari Mello**, para concluir no sentido na natureza política ou civil da Lei n. 8.429/1992 e indicar como competente a Justiça Comum para seu processamento.

O ilustre Relator, Ministro Nilson Naves, a partir da constatação de que não compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar, originalmente, a ação civil pública a que se referem o art. 37, § 4^a, da Constituição Federal e a Lei n. 8.429, de 1992, conclui no sentido da improcedência da reclamação.

No seu douto voto, salienta que a Carta Política outorgou competência apenas para o processamento de crimes comuns e de responsabilidade de agentes políticos, dentre os quais, sem dúvida, os membros de tribunais regionais (art. 105, I, a). Relembra S. Ex.^a, forte na doutrina de **Athos Carneiro** e em decisões do Ministro Celso de Mello, o caráter exaustivo e taxativo da competência constitucional. Por igual modo, acentua que a jurisprudência desta Corte, em aresto capitaneado pelo eminente Ministro Sálvio de Figueiredo, tem entendido que a regra de competência não comporta ampliação por construção.

Transcreve, sobre o tema, ementa escrita pelo eminente Ministro Adhemar Maciel, salientando que os princípios da indisponibilidade e da tipicidade da competência não autorizam ampliação ou transferência estabelecida por tratamento analógico, razão pela qual, à míngua de expressa e explícita referência do texto constitucional à competência do Superior Tribunal de Justiça para a ação em tela, afigura-se-lhe inexistente sua usurpação, na espécie.

Ao eminente Ministro-Relator aderiram os eminentes Ministros Hélio Mosimann, Demócrito Reinaldo, Fontes de Alencar, Milton Luiz Pereira, José Arnaldo da Fonseca, Felix Fischer e Costa Leite.

Desde a assentada de julgamento, o eminente Ministro Eduardo Ribeiro, divergindo do eminente Ministro-Relator, votou pela procedência da reclamação, argumentando que a ação de improbidade, ao impor sanções

gravíssimas (perda do cargo, inabilitação para o exercício de função por oito a dez anos) carrega forte sabor penal. Esse conteúdo autorizaria construir entendimento de que, nas disposições que cuidam da competência do STJ, estaria compreendido, também, o julgamento de pessoa que goze desse foro privilegiado em matéria penal.

No douto voto inaugurador da divergência, o eminente Ministro Eduardo Ribeiro salientou que, na vigência da atual Constituição, o Supremo Tribunal Federal ampliou, por construção pretoriana, a competência dos Tribunais Regionais Federais para nela incluir o julgamento de prefeito envolvido em crime federal. Destacou, ainda, a incoerência (contrária à lógica e ao bom senso) de admitir-se o foro privilegiado para, julgando mera contravenção, apenada com singela multa, goze a autoridade de foro privilegiado, ao passo que, em ação na qual corra o risco de ser destituída da função, não tenha o mesmo tratamento.

A esse entendimento, discrepante do Ministro-Relator, aderiram os ilustres Ministros Edson Vidigal, Waldemar Zveiter, Sálvio de Figueiredo, Peçanha Martins, Humberto Gomes de Barros, Vicente Leal, Fernando Gonçalves e Bueno de Souza.

Resumida, assim, a controvérsia, avulta, sobremaneira, a importância do tema, tanto pela qualidade e brilho dos argumentos lastreadores dos doutos votos postos em diametral oposição, quanto pelos doutrinadores referenciados ou participantes do feito na qualidade de pareceristas. Registro, de passagem, que recebi, à guisa de memorial, parecer da lavra do Dr. Paulo Brossard de Souza Pinto, eminente Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.

De plano, forçoso é reconhecer a inegável sedução do argumento no sentido da perplexidade causada pela incoerência do sistema de distribuição de competências. De fato, causa espécie autorizar o processamento, perante o juiz de 1ª grau, de ação que possa culminar na destituição do cargo de autoridade para a qual a mera imposição de multa exige foro privilegiado.

O raciocínio impressiona sobretudo porquanto nenhum julgador pode olvidar que a exegese de qualquer texto legal não deve concluir pela vulneração do sistema jurídico no qual se insere. Ou seja, há que se preservar a lógica e a coerência do sistema. Essa preocupação acudiu o eminente Ministro Eduardo Ribeiro e está presente nas manifestações dos doutos Ministros que aderiram ao seu entendimento, aduzindo considerações lúcidas e plenas de lógica.

Todavia, rogando respeitosa vênias à ilustrada divergência, entendo inexistir antinomia ou lacuna legislativa autorizadora de construção pretoriana que dilargue a competência desta Corte para nela incluir o processamento de ação como a da espécie.

Consignando, mais uma vez, o profundo respeito intelectual que devo aos nobres Ministros subscritores da divergência, a meu juízo, razão assiste ao nobre Ministro-Relator quando prestigia o caráter exaustivo e taxativo da competência constitucional, desdobramento necessário aos princípios da indisponibilidade e da tipicidade.

De outra parte, não tenho dúvida de que o elenco de casos taxados pelo legislador não tem o condão de esgotar o tema da atribuição de competência. Nesse caso (e somente nele) admito autorizada a construção pretoriana para integrar, complementando, a lacuna legislativa.

É a leitura que faço dos precedentes referidos, nos quais, diante da omissão do rol de casos taxados, para solução da controvérsia, louvou-se o julgador na construção analógica, a fim de acomodar o feito no âmbito da competência de um tribunal na qual não figurava.

De outra parte, registro, por oportuno e pertinente, que, em recentíssima decisão (25.11.1999), o eminente Ministro Celso de Mello, prestigiando a orientação do Excelso Pretório sobre o tema, exerceu juízo de reatratamento positivo no agravo regimental interposto pelo Ministério Público Federal na Reclamação n. 1.110-DF, em que figura como reclamante o Senador Luiz Estevão de Oliveira Neto, e reformou a decisão liminar que havia suspenso inquérito civil para aparelhar eventual ação civil pública contra empresas que estiveram sujeitas ao poder de controle e gestão do parlamentar até a sua investidura em mandato legislativo.

Esse precedente guarda estreita correlação com o presente caso, não só por envolver os mesmos fatos e circunstâncias ligados à construção do **Forum** Trabalhista da cidade de São Paulo-SP (ventilados na espécie), mas também, sobretudo, porquanto cuida de reclamação por alegada usurpação de competência, na qual a tese a permear todo o contexto diz com a definição da natureza jurídica da ação civil pública, consoante se colhe da ementa do **decisum**, assim resumida:

“Ementa: Senador da República. Inquérito civil. Ação civil pública. Medida processual a ser eventualmente adotada contra empresas que estiveram sujeitas ao poder de controle e gestão do parlamentar, até a sua investidura no mandato legislativo. *Alegada* usurpação da

competência originária do Supremo Tribunal Federal. *Ausência* de plausibilidade jurídica. Medida liminar *cassada*.

– O Supremo Tribunal Federal – *mesmo* tratando-se de pessoas ou autoridades que dispõem, em razão do ofício, de prerrogativa de foro, nos casos estritos de crimes comuns – *não* tem competência originária para processar e julgar *ações civis públicas* que contra eles possam ser ajuizadas. *Precedentes*.

A competência *originária* do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais da extração *essencialmente* constitucional – e ante o *regime de direito estrito* a que se acha submetida – *não comporta* a possibilidade de ser estendida a situações que *extravasem* os rígidos limites fixados, em **numerus clausus**, pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Constituição da República. *Precedentes*.”

A embasar o argumento de que a competência do Excelso Pretório submete-se a regime de direito estrito, S. Ex.^a enfaticamente anotou:

“*Com efeito*, não se pode perder de perspectiva *neste ponto*, que a *competência originária* do Supremo Tribunal Federal, por qualificar-se como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração *essencialmente* constitucional – e ante o *regime de direito estrito* a que se acha submetida – *não comporta* a possibilidade de ser estendida a situações que *extravasem* os rígidos limites fixados em **numerus clausus**, pelo rol exaustivo inscrito no art. 102, I, da Carta Política, consoante *advert*e a doutrina (Manuel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 2/217, 1992, Sarai-va) e proclama a jurisprudência *desta* própria Corte RTJ 43/129 – RTJ 44/563 – RTJ 50/72 – RTJ 53/776):

‘A competência do Supremo Tribunal Federal – cujos fundamentos repousam na Constituição da República – *submete-se* a regime de direito estrito.

O *regime de direito estrito*, a que se se submete a *definição* dessa competência institucional, tem levado o Supremo Tribunal Federal, por efeito da *taxatividade* do rol constante da Carta Política, a *afastar*, do âmbito de suas atribuições jurisdicionais *originárias*, o processo e o julgamento de *causas* de natureza civil que *não se acham inscritas* no texto constitucional (ações populares,

ações civis públicas, ações cautelares, ações ordinárias, ações declaratórias e medidas cautelares), mesmo que instauradas contra o Presidente da República ou contra qualquer das autoridades, que, em matéria penal (CF, art. 102, I, b e c), dispõem de prerrogativa de foro perante a Corte Suprema ou que, em sede de mandado de segurança, estão sujeitas à jurisdição imediata do Tribunal (CF, art. 102, I, d). *Precedentes.*' (Pet. 11.738-MG (AgRg), Rel. Min. Celso de Mello, Pleno).

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, em sucessivas decisões, firmou entendimento jurisprudencial no sentido de que não possui competência originária para processar e julgar determinadas causas – tais como *ações populares* (RTJ 121/17, Rel. Min. Moreira Alves; RTJ 141/344, Rel. Min. Celso de Mello – Pet. n. 352-DF, Rel. Min. Sydney Sanches – Pet. n. 431-SP, Rel. Min. Néri da Silveira – Pet. n. 487-DF, Rel. Min. Marco Aurélio – Pet. n. 1.641-DF, Rel. Min. Celso de Mello), *ações civis públicas* (RTJ 159/28, Rel. Min. Ilmar Galvão – Pet. n. 240-DF, Rel. Min. Néri da Silveira) ou *ações cautelares, ações ordinárias, ações declaratórias e medidas cautelares* (RTJ 94/471, Rel. Min. Djaci Falcão – Pet. n. 240-DF, Rel. Min. Néri da Silveira) – não obstante promovidas contra o Presidente da República, ou contra o Presidente da Câmara dos Deputados, ou, ainda, contra qualquer dos agentes políticos ou autoridades, que, em matéria penal (CF, art. 102, I, b e c), dispõem de prerrogativa de foro perante esta Corte ou que, em sede de mandado de segurança, estão sujeitos à jurisdição imediata deste Tribunal.

Essa orientação jurisprudencial reflete-se na opinião de autorizados doutrinadores (Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, p. 180, item n. 7.8, 6ª ed., 1999, Atlas; Rodolfo de Camargo Mancuso, Ação Popular, p.p. 129/130, 1994, RT; Hely Lopes Mirelles, Mandado de Segurança, atualizada por Arnaldo Wald, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data, p. 122, 19ª ed., 1998, Malheiros; Hugo Nigro Mazzilli, O Inquerito Civil, p.p. 83/84, 1999, Saraiva; Marcelo Figueiredo, Proibição Administrativa, p. 91, 3ª ed., 1998, Malheiros, v.g.), cujo magistério também assinala não se incluir, na esfera de competência originária do Supremo Tribunal Federal, o poder de processar e julgar causas de natureza civil não referidas no texto da Constituição, ainda que promovidas contra agentes estatais a quem se outorgou, *ratione numeris*, prerrogativa de foro em sede de

persecução penal, *ou ajuizadas* contra autoridades públicas, que em sede de mandado de segurança, estão sujeitas à jurisdição imediata do Supremo Tribunal Federal.

A **ratio** subjacente a esse entendimento, que acentua o caráter absolutamente *estricto* da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, vincula-se à necessidade de *inibir indevidas* ampliações *descaracterizadoras* da esfera de atribuições institucionais desta Suprema Corte, conforme ressaltou, *a propósito do tema em questão*, em voto vencedor, o saudoso Ministro Adalício Nogueira (RTJ 39/56-59, 57).”

Finalmente, ao proclamar que a ação civil pública não está incluída na esfera de atribuições constitucionais da Suprema Corte, o eminente Ministro Celso de Mello enfrenta o tema da sua natureza jurídica, destacando seus traços diferenciadores da ação penal condenatória, com os seguintes argumentos:

“Torna-se conveniente *rememorar*, neste ponto, *com apoio* no magistério da doutrina (**Rodolfo de Camargo Mancuso**, Ação Civil Pública, 1989, RT; **Édis Milaré**, A Ação Civil Pública na Nova Ordem Constitucional, 1990, Saraiva; **Ada Pellegrini Grinover**, A Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos, *in* Revista Forense n. 268/67), que a *natureza da ação civil pública*, que constitui instrumento de tutela jurisdicional dos direitos e interesses metaindividuais, *não permite* vê-la ela a ser *confundida*, em seus objetivos (*Lei n. 7.347/1985*, arts. 1^ª, 3^ª, 11 e 13), com a *ação penal condenatória*, que se destina – considerada a finalidade que lhe é *exclusivamente* peculiar – a promover a responsabilidade *criminal* do infrator pela prática de fatos delituosos, *sendo inquestionável*, sob tal aspecto, a absoluta *autonomia* que existe entre as ações judiciais em causa, *razão* pela qual cumpre ter presente, ante a evidente *inocorrência* de qualquer situação de litispendência ou de prejudicialidade, o preciso magistério sobre o tema de **Hugo Nigro Mazzilli** (A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, p.p. 137/143, 6^a ed., 1994, RT).

Daí a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal a propósito dessa *específica* questão:

‘Ação civil pública e ação penal condenatória. Inexistência de litispendência. Possibilidade de simultânea tramitação.

A natureza da *ação civil pública* – que constitui instrumento de tutela jurisdicional dos direitos e interesses metaindividuais – não permite seja ela confundida, em seus objetivos (Lei n. 7.347/1985), com a *ação penal condenatória*, que se destina, considerada a finalidade que lhe é exclusivamente peculiar, a promover a responsabilidade *criminal* do infrator pela prática de fatos delituosos, *inexistindo*, sob tal aspecto, qualquer situação de litispendência ou de prejudicialidade entre as ações judiciais em causa.’ (RTJ 167/166-167, Rel. Min. Celso de Mello)

Se é certo, portanto, que o Supremo Tribunal Federal qualifica-se como *juiz natural* dos membros do Congresso Nacional nas *estritas* hipóteses de *infrações penais* que sejam imputadas aos parlamentares (RTJ 137/570 – RTJ 151/402 – RTJ 166/785-786) – e *assim* tenho reconhecido em *decisões* por mim proferidas nesta Corte (*Inq. n. 1.504-DF*, Rel. Min. Celso de Mello, *v.g.*) –, mostra-se *irrecusável*, ante a *existência* dos precedentes mencionados, que *falece* competência originária a este Tribunal para processar e julgar *ações civis públicas* eventualmente ajuizadas contra agentes públicos, como os deputados federais e os senadores da República, que, *em sede penal*, possuem prerrogativa de foro perante a Suprema Corte.”

Posto isso e atento ao fato de que o enfrentamento do tema ventilado na presente reclamação há de ser dirimido à luz da exegese do texto constitucional, estou em que não assiste razão ao Reclamante.

A uma, porquanto a ação civil pública de ressarcimento por ato de improbidade tem natureza jurídica *civil*, consoante registram as lições doutrinárias colacionadas nos doutos votos já proclamados (*v.g. Fábio Medina Osório, Flávio Sátiro Fernandes, Antônio José de Matos Neto, Cláudio Ari Mello, Guilherme Fernandes Neto, Marcelo Figueiredo*). Seu desiderato primordial é a reparação, o ressarcimento ao Erário. As sanções político-administrativas que podem (ressalto, podem) decorrer da aplicação da Lei n. 8.429, são acessórias daquele escopo central, por isso que as condutas são descritas na lei de modo amplo, refugindo, desse modo, à legalidade rígida da norma penal.

A duas, porque a parte final do art. 37, § 4º, do texto constitucional ressalva, expressamente, o cabimento de ações penais independentemente das ações tendentes à aplicação das sanções decorrentes dos atos de improbidade administrativa. A distinção efetuada pela norma constitucional reforça a tese

da dessemelhança de índole da ação civil pública de ressarcimento e as ações previstas no art. 105, I, a, da Carta Política.

A três, porque o Reclamante goza de foro privilegiado somente para as ações criminais descritas no art. 105, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, inexistindo qualquer referência, no âmbito da competência originária desta Corte, às ações civis públicas (como a da espécie).

A quatro, porquanto a evidência de propósitos na distribuição de competências efetuada pelo legislador (resultante do cotejo entre o artigo 37, § 4º, com o artigo 105, inciso I, alínea a) não rende ensejo à construção pretoriana para, por analogia ou elastério, integrar a norma não lacunosa. É de observar, na espécie, a mesma orientação que o Pleno do Supremo Tribunal Federal imprimiu no julgamento do Agravo Regimental na Petição n. 693-SP, concernente ao ajuizamento de ação civil pública em face do Presidente da República. A despeito do privilégio de foro que se reconhece, em específicas hipóteses, ao ocupante do mais alto cargo da República, o Excelso Pretório apontou-lhe o juízo de 1ª grau como o competente para o caso, assim como já o fizera em relação à ação popular constitucional (RTJ, 159/28).

A cinco, porque o fato de um juiz de 1ª grau de jurisdição ter poderes para despojar da função um membro de tribunal superior não elide nem afasta a circunstância de que tal decisão (final ou interlocutória) encontra instrumental mais que suficiente no Código de Processo Civil para ser alcançada pelo efeito suspensivo, de modo que opere sua eficácia apenas quando tribunal superior vier a confirmá-la. Para tanto, basta ser o réu criterioso na escolha de seu advogado, como, a todas as luzes, ocorre no presente caso.

Com essas singelas considerações, acompanho o douto voto do eminente Relator, Ministro Nilson Naves, e julgo improcedente o pedido.

É como voto.