

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Pós-Graduação *Lato Sensu* - Especialização em Direito Processual Civil

**ASPECTOS PROCESSUAIS NA FASE DE DEFESA PRÉVIA DA
AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

São Paulo

2014

Fábio Bueno Filho

**ASPECTOS PROCESSUAIS NA FASE DE DEFESA PRÉVIA DA
AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada para conclusão
do curso de Pós-Graduação Lato Sensu -
Especialização de Direito Processual Civil.

Orientadora: Profa. Dra. Luana Pedrosa
de Figueiredo Cruz

São Paulo

2014

Sumário

RESUMO	v
ABSTRACT	vi
Introdução	7
1. Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92)	10
1.1. Sujeitos passivos e ativos do ato de Improbidade Admiistrativa	11
1.2. Dos Atos Formadores da Figura de Improbidade Administrativa.....	14
1.3. Natureza das sanções	17
2. Aspectos pré-processuais da Lei 8.429/92	20
2.1. Instauração do procedimento administrativo	20
2.2. A investigação na Ação de Improbidade Administrativa.....	20
2.2.1. Inquérito policial	20
2.2.2. Inquérito civil	23
2.2.3. Comissão Parlamentar de Inquérito	24
3. Abordagem inicial com relação ao rito processual a ser seguido na fase de defesa prévia da Ação de Improbidade Administrativa	26
3.1. Da cautela à aplicação do Rito Ordinário do Código de Processo Civil na Fase de Defesa Prévia da Ação de Improbidade Administrativa.	27
3.2. Da Aplicabilidade do Rito Ordinário do Código de Processo Civil na fase de Defesa Prévia nas Ações de Improbidade Administrativa.	30
4. Defesa prévia na Lei de Improbidade Administrativa	33
4.1. Aspectos processuais da defesa prévia.....	34
4.1.1. Formação do Processo e Petição Inicial da Ação de Improbidade Administrativa frente ao Código de Processo Civil	35
4.1.2. Citação.....	36
4.2. A notificação para a defesa prévia na Lei de Improbidade Administrativa.....	37
4.2.1. A falta de notificação para a defesa prévia	39
4.2.2. Aplicação dos prazos em dobro do Código de Processo Civil na defesa prévia.....	41

4.3. Do litisconsórcio na ação de Improbidade Administrativa	42
4.4. Necessidade de advogado na fase de defesa prévia.....	45
5. Conclusão	48
6. Referências bibliográficas	50

RESUMO

A presente monografia teve como objetivo analisar algumas questões processuais relacionadas à Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a qual apresenta algumas peculiaridades com relação à maioria das outras demais Leis, pois depende de uma fase administrativa e investigatória prévia, um momento inicial de contraditório e ampla defesa e por fim o desenrolar propriamente dito da ação. O foco principal foi verificar com base na Lei, nas diversas correntes doutrinárias e na jurisprudência se o rito processual definido no Código de Processo Civil se aplica à fase de defesa prévia da ação de improbidade administrativa, já que o assunto trás para o campo prático, algumas controvérsias, pois se trata de fase em que a ação ainda não foi recebida, sendo enfrentado com enorme cautela pelos profissionais. Apesar dos fortes argumentos em sentido contrário que tendem a defender, dentre outros argumentos, que a fase de defesa prévia deve ser célere, pois, além de estar embasada por investigação preliminar, o rito do Código de Processo Civil já seria utilizado caso fosse aceita a ação, foi possível concluir que a aplicação das regras processuais na fase de defesa prévia é o meio mais eficaz e menos temeroso de se garantir um processamento justo e sério, principalmente nesse tipo de ação em que se busca a proteção da população como um todo.

ABSTRACT

This thesis aimed to examine some procedural issues related to the Law 8.429/1992 (Administrative Misconduct Act), which presents some peculiarities with respect to most other laws too, because it depends on an administrative investigatory phase and prior, a starting time contradictory and full defense and ultimately the course of action itself. The main focus was to ascertain the Act, the various doctrinal trends in case law and procedural rite as defined in Code of Civil Procedure applies to the stage of preliminary defense of the action of administrative misconduct since the matter back to the practical field, some controversy, because it is the phase in which the action has not yet been received, being faced with enormous caution by professionals. Despite strong arguments to the contrary that tend to advance, among other arguments, that the phase of preliminary defense should be expeditious, because in addition to being grounded for preliminary investigation, the rite of the Code of Civil Procedure would be used if it were already accepts action, it was concluded that the application of procedural rules at the stage of preliminary defense is more effective and less fearful of ensuring a fair and serious processing, especially in this type of action which seeks to protect the population as a whole means.

Introdução

A corrupção que assola o Brasil, e muitos outros países é um dos maiores problemas a se enfrentar para o desenvolvimento saudável de qualquer nação. Além dos atos que causam prejuízo ao erário e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública, os atos de corrupção irradiam várias outras conseqüências. Uma das mais graves é o descrédito da população com os seus políticos, e conseqüentemente, um descrédito da política como um todo, impedindo uma renovação política tão esperada e necessária.

De acordo com a ONG Transparência Internacional¹, que compara a situação de 176 países, o Brasil atualmente ocupa o 72º lugar. A ONG conferiu ao Brasil a nota 42, de uma escala que vai de 0 a 100, onde 0 é o mais corrupto e 100 o menos corrupto. Com esta colocação o Brasil, atualmente, é o terceiro país menos corrupto da América do Sul, (perdendo para o Uruguai e Chile), e empata com a África do Sul dentre aqueles países que mais crescem no mundo (BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

No ano de 2014, o Brasil deu um importante passo ao combate da corrupção, finalizando o julgamento do “mensalão”, onde nomes de peso da política nacional foram julgados e condenados por atos de corrupção. Este julgamento foi muito importante para que o Brasil fosse visto internacionalmente como um país preocupado com a corrupção, e atuante no seu combate.

Um levantamento feito pelo Ministério Público Federal² relata que nos últimos cinco anos foram ajuizadas somente pelo Parquet Federal, 8.341 (oito mil trezentos e quarenta e uma) Ações Cíveis de Improbidade Administrativa em todo o Brasil.

¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2013**. Disponível em <<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>> Acesso em: 14 de mar. 2014.

² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Mapa da Improbidade**. Disponível em <http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/improbidade/?UID=1395148876> Acesso em: 14 de mar. 2014.

Estes números mostram que este instrumento processual se tornou um grande aliado dos cidadãos, pois visa garantir o bom manejo do dinheiro público, punindo aqueles que burlam o sistema em proveito próprio ou em detrimento do erário.

A Lei de Improbidade Administrativa (8.429 de 1992), quando bem utilizada, é um importante instrumento no combate da corrupção. Porém a Lei, como tantas outras, causa certo conflito na sua aplicação, tanto nos aspectos materiais quanto nos processuais, mas isso não afasta sua importância no combate aos atos ímprobos.

Com base nesses argumentos o presente estudo foi desenvolvido, definido e organizado da seguinte maneira:

No primeiro capítulo foi realizado estudo sobre alguns pontos específicos da Lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), como os sujeitos dos atos de improbidade, os atos formadores da figura da improbidade e a natureza das sanções, que servem de orientação tanto para o entendimento da Lei, como para o desenvolvimento lógico do trabalho.

O segundo capítulo trata dos aspectos pré processuais da Ação de Improbidade Administrativa, ou seja, os atos que embasam a propositura da ação, tais como o inquérito policial, o inquérito civil e a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Já o terceiro capítulo aborda o centro da discussão, com relação a diversos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais no tocante à aplicação ou não do Código de Processo Civil na fase de defesa prévia da ação de improbidade administrativa.

O quarto capítulo foi elaborado de forma a demonstrar algumas situações processuais definidas nas ações de improbidade administrativa, divergentes ou não daquelas definidas no Código de Processo Civil. Foi tratado o momento da formação do processo, as figuras da citação e notificação, as conseqüências da falta de

notificação para a defesa prévia, a aplicação dos prazos em dobro na fase de defesa prévia, a figura do litisconsórcio na ação de improbidade e a necessidade de advogado para a apresentação da defesa prévia.

A conclusão do trabalho está inserta no quinto capítulo, pelo qual vemos a necessidade da aplicação irrestrita do Código de Processo Civil na fase de defesa prévia da Ação de Improbidade Administrativa.

E por fim, o sexto capítulo relaciona as referencias bibliográficas utilizadas para a elaboração e condução do presente trabalho.

1. Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92)

A Constituição Federal de 1.988 instituiu no artigo 37, § 4º a figura da improbidade administrativa, com a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º - 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.

O supracitado dispositivo constitucional é uma norma de eficácia limitada, necessitando de uma Lei infraconstitucional³ para que fosse regulamentado, sendo que em 1992 ocorreu tal regulamentação com a promulgação da Lei 8.429/1992, diploma de caráter nacional, ou seja, de obrigatória observância para União, estados, Distrito Federal e para os municípios.

Sem demonstrar qualquer complacência com a prática de atos de improbidade administrativa, a Constituição Federal estipulou as sanções aplicáveis ao agente, precavendo-se em especificar as que deveriam ser minimamente contempladas pela legislação infraconstitucional, até mesmo para evitar que, diante dos influxos políticos cotidianos, o legislador ordinário pudesse obstar a aplicação do mandamento constitucional, com cominação de sanções inexpressivas à reprovação de tais condutas.

Assim, a Lei 8.429/1992 englobou em sua redação os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade, descrevendo os atos considerados ímprobos, os procedimentos a serem seguidos, as sanções a serem aplicadas, dentre outros aspectos⁴:

A LIA dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, disciplinando os atos de improbidade administrativa em três categorias: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), atos que causam prejuízo afetivo ao Erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), cominando-lhes sanções políticas, civis e administrativas (art. 12). Ademais, definiu os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade,

³ SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa: Aspectos Materiais, Dimensão Difusa e Coisa Julgada**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 21.

⁴ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 04.

cuidou dos procedimentos investigatórios desses atos e regulou a ação civil de improbidade administrativa. Dispôs, também, sobre a declaração de bens, prescrição e infração penal.

Nessa esteira, para demonstrar a estrutura da Lei de improbidade administrativa e para que não haja desvirtuamento do foco principal do presente trabalho, serão tecidas considerações a respeito dos sujeitos ativos e passivos, dos fatos formadores da figura de improbidade administrativa e das sanções descritas na Lei.

1.1. Sujeitos passivos e ativos do ato de Improbidade Administrativa

Dispõe o artigo 1º da Lei 8.429/92:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Marino Pazzaglini Filho⁵, ao comentar referido artigo afirma:

O art. 1º da LIA enumera os órgãos ou entidades que podem ser vítimas de improbidade administrativa praticadas por agentes públicos, servidores e empregados que integram seu quadro pessoal.

Seguindo o conceito definido na Lei de improbidade administrativa, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo⁶, enumeram aqueles que podem se apresentar como sujeitos passivos:

⁵ Ibidem. p. 06.

⁶ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente, **Direito Administrativo Descomplicado**, p. 831.

A Lei 8.429/92 estatui que os atos de improbidade administrativa podem ser praticados contra (art. 1º):

- a. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- b. Empresa incorporada ao patrimônio público e entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual;
- c. Entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, bem como aquelas para cuja criação ou custeio haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se a sanção patrimonial, nesses casos, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Por outro lado, os sujeitos ativos dos atos de improbidade (legitimidade para se situar no polo passivo de eventual ação) são os agentes públicos. Mas não só, pois o artigo 3º da Lei de improbidade preceitua que as sanções são também aplicáveis àquele que, mesmo não sendo agente público, concorra ou induza a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie de qualquer forma direta ou indireta.

Já o artigo 2º da Lei 8.429/92 conceitua o agente público como “(...) todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”.

O STF, no informativo 471⁷, entendeu que a Lei 8.429/92 não se aplica aos agentes políticos sujeitos ao regime de crime de responsabilidade:

“Quanto ao mérito, o Tribunal, por maioria, julgou procedente a reclamação para assentar a competência do STF para julgar o feito e declarar extinto o processo em curso no juízo reclamado. Após fazer distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na CF, quais sejam o do art. 37, § 4º, regulado pela Lei 8.429/92, e o regime de crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, c, da CF e disciplinado pela Lei 1.079/50, entendeu-se que os agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o STF nos termos do art. 102, I, c, da CF.”

⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo STF Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo471.htm>>. Acesso em: 09 de Jan. 2014.

Foi também reconhecida Repercussão Geral no âmbito do Supremo Tribunal Federal⁸ de Ação que questiona o cabimento da aplicação da Lei de improbidade administrativa e suas sanções por atos cometidos por Prefeitos, a qual ainda aguarda julgamento.

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO

Relator: Min. Cezar Peluzo

Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes

Julgamento: 30/08/2012

Publicação

DJe-074 Divulg. 19-04-2013 – Public. 22-04-2013

Republicação: DJe-124 Divulg. 27-06-2013 – Public. 28-06-2013

Parte(s)

RECTE. (S):Domiciano Bezerra Soares

ADV.: Inocêncio Mártires Coelho Júnior e outros

RECDO.: Ministério Público Federal

PROC.: Procurador-Geral da República

Ementa

Recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 a prefeitos. 3. Repercussão Geral reconhecida.

Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestou o Ministro Joaquim Barbosa. Ministro Gilmar Mendes Relator para o acórdão no Plenário Virtual Artigo 38, IV, b, do RISTF.

Em linhas gerais é sustentado perante o Supremo Tribunal Federal o precedente da Reclamação 2.138 no qual se decidiu que os agentes políticos, por serem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92.

Por essa razão, em função do Decreto Lei 201-67, que regulamenta os crimes de responsabilidade de Prefeitos, é sustentado que estes também não são alcançados pela Lei de improbidade administrativa, sob pena de caracterização do *bis in idem*, e, embora o sujeito passivo na Reclamação 2.138 fosse Ministro de Estado, entendeu o STF ser oportuna e necessária a deliberação da Corte sobre a possibilidade de extensão dos fundamentos adotados no caso precedente.

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 683235 RG / PA - PARÁ. <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28prefeito+improbidade%29&base=baseRepercussao>> Acesso em: 25 de marc. 14.

1.2. Dos Atos Formadores da Figura de Improbidade Administrativa.

Os atos formadores da improbidade administrativa vêm elencados nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, caracterizando-se por serem três grupos distintos, que nos ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves⁹, assim são definidos:

Os atos de improbidade administrativa encontram-se descritos nas três seções que compõem o capítulo II da Lei 8.429/1992; estando aglutinados em três grupos distintos, conforme o ato importe em enriquecimento ilícito (art. 9º), cause prejuízo ao erário (art. 10) ou tão somente atente contra os princípios da administração pública (art. 11).

O artigo 9º da Lei 8.429/1999 que compreende o ato de improbidade por enriquecimento ilícito, também descreve em uma série de doze incisos notadamente configuradores do ato ímprobo:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser

⁹ GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 349.

atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Francisco Octavio de Almeida Prado¹⁰, comentando o teor do artigo 9º da Lei 8.429/1992, alega que nele está o núcleo essencial dos atos de improbidade administrativa:

o caput do art. 9º indica o núcleo essencial de todos os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, envolvendo esse núcleo, necessariamente, a auferição de vantagem patrimonial indevida pelo agente público, em razão do exercício de suas atribuições, quer seja exercente de mandato, cargo, emprego, função ou atividade nas entidades públicas ou assemelhadas, referidas no art. 1º da Lei de improbidade administrativa.

Já o artigo 10 da Lei 8.429/1992 caracteriza o ato ímprobo decorrente de prejuízo ao erário:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

¹⁰ PADRO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 72.

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;
IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.
XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;
XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

A Lei aqui procurou resguardar o Estado dos sujeitos que por qualquer ato, possa causar lesão o erário público. Lesão essa que deve ser interpretada de forma ampla, segundo definido por Fernando da Fonseca Gajardoni *et al.*¹¹

O que deve ser entendido é que a finalidade do art. 10, da Lei de Improbidade Administrativa é proteger o erário, o patrimônio público de uma forma ampla, geral.

Pondera ainda Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves¹², com relação à definição de dano:

É importante frisar que a noção de dano não se encontra adstrita à necessidade de demonstração de diminuição patrimonial, sendo inúmeras as hipóteses de lesividade presumida prevista na legislação. Como consequência da infração às normas vigentes, ter-se-á nulidade do ato, o qual será insuscetível de produzir efeitos jurídicos válidos. Tem-se, assim, que qualquer diminuição do patrimônio público advinda de ato inválido será ilícita, pois “quod nullum est, nullum prodcit effectum”, culminando em caracterizar o dano e o dever de ressarcir.

Por fim, o artigo 11 da Lei 8.429/1992 fecha a relação de atos tidos como ímprobos, descrevendo inicialmente que a improbidade está naquele que atentar

¹¹ GAJAORDONI, Fernando da Fonseca. *et al.* **Comentários à lei de improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 130.

¹² *Ibidem*, p. 381.

contra os princípios administrativos e posteriormente elencando sete incisos de ações tidas como ofensivas a esses princípios:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Tecendo comentário a respeito do citado artigo 11 da Lei 8.429/1992, José Antonio Lisboa Neiva¹³ ressalta que:

O art. 11 da LIA é de aplicação subsidiária ou residual, caso inexistir adequação típica do atuar do agente nos arts. 9º e 10 desta Lei, envolvendo conduta necessariamente dolosa que atente contra os princípios da Administração Pública, com qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Apresentam-se numerosos e variados os atos caracterizadores da figura de improbidade administrativa definidos na Lei 8.429/92, a sua inobservância irá gerar investigação, processamento e por fim a condenação daquele que comprovadamente lesou o erário.

1.3. Natureza das sanções

As sanções incidentes pela condenação por práticas de atos de improbidade administrativa estão descritas no artigo 12 da Lei 8.429/1992, que prevê para cada artigo violado uma série determinada de penas:

¹³ NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade Administrativa**: Legislação comentada artigo por artigo. 3 ed. rev. atual. Niterói: Impetus, 2012. p. 137.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Para Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo¹⁴, “a Lei 8.429/1992 estabelece sanções de natureza administrativa (perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público, proibição de receber do Poder Público benefícios fiscais ou creditícios), civil (ressarcimento ao erário, perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil) e política (suspensão dos direitos políticos)”.

A Lei não estabelece sanções penais para os atos de improbidade, segundo Marino Pazzaglini Filho¹⁵, porém ela mesma, expressamente, determina que as penalidades nela cominadas sejam aplicáveis independentemente de outras sanções (art. 12).

De se ver, inicialmente, que nenhuma das sanções nomeadas no art. 12 da LIA é de índole criminal. Aliás, nesse ponto, a norma constitucional mencionada é categórica: “sem prejuízo da ação penal cabível”.

¹⁴ *Ibidem*, p. 833.

¹⁵ *Ibidem*, p.135.

No tocante à possibilidade de cumulações das sanções a serem aplicadas, não há, pelo menos na Lei, vedação dessa possibilidade, asseverando, no entanto, a necessidade de serem observados os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme lição de Marino Pazzaglini Filho:

Portanto, a aplicação cumulativa, parcial ou isolada das sanções arroladas no art. 12 da LIA subordina-se aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade. Assim, exigem que o Magistrado, no momento da aplicação das sanções previstas na LIA, à luz do caso concreto, limite-se àquelas estritamente necessárias (razoáveis e proporcionais) para alcançar, com justiça, os fins almejados pela LIA, sendo defeso a ele, pois, a mera aplicação objetiva e automática de sanções em bloco.

Por tais fatos, é de se concluir que embora não tenha natureza criminal e sim administrativa, civil e política, a Lei de improbidade administrativa não afastou tal hipótese, a ser seguida, se o caso, em procedimento distinto. Por fim, as sanções, desde que respeitadas os princípios da razoabilidade e proporcionalidade poderão ser aplicadas de maneira cumulativa.

2. Aspectos pré-processuais da Lei 8.429/92

2.1. Instauração do procedimento administrativo

De acordo com o artigo 14 da Lei 8.429/92, qualquer pessoa do povo poderá representar à autoridade administrativa para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

A representação, segundo o § 1º do artigo 14 da Lei de Improbidade, será escrita ou reduzida a termo e assinada, contendo a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação de provas de que tenha conhecimento. De acordo com o § 2º da referida Lei “a autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo”.

Por seu turno, o artigo 15 da Lei 8.429/1.992 preceitua que a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

2.2. A investigação na Ação de Improbidade Administrativa

2.2.1. Inquérito policial

Norberto Avena¹⁶ ao discorrer sobre o conceito de inquérito policial da seguinte maneira o define:

por inquérito policial se compreende o conjunto de diligências realizadas pela autoridade policial para obtenção de elementos que apontem a autoria e comprovem a materialidade das infrações penais investigadas, permitindo assim, ao Ministério Público (crimes de ação penal pública) e ao ofendido (nos crimes de ação penal privada) o oferecimento da denúncia ou da

¹⁶ AVENA, Norberto. **Processo Penal Esquematizado**. 6 ed. Método. p. 149.

queixa crime”. E ainda “possui natureza administrativa, na medida em que instaurado pela autoridade policial.

De acordo com o Código de Processo Penal, em seu artigo 5º, II, preceitua que o inquérito policial será iniciado mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver a qualidade de representá-lo. Já o artigo 22, da Lei 8.429/92 assim dispõe:

Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

Calil Simão¹⁷ pondera a competência do Ministério Público no âmbito de apuração de fatos previstos na Lei de improbidade administrativa:

O dispositivo que, para apurar a prática de atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, 10 e 11, possuiu o Ministério Público um poder requisitório.

Há divergência doutrinária a respeito da possibilidade de instauração do inquérito policial quando a finalidade do mesmo é apenas apurar os atos de improbidade administrativa, sem que estes estejam relacionados a qualquer crime, seja ele tipificado no Código Penal ou em legislação extravagante.

Sérgio Monteiro Medeiros¹⁸ defende que só é possível a instauração do inquérito quando o ato ímprobo também configurar uma infração penal e nessa linha assevera:

O inquérito policial deve ser instaurado para apurar ato de improbidade administrativa quando existir uma infração penal equivalente, prevista no Código Penal ou em Lei penal especial (peculato, estelionato, prevaricação, concussão, fraude a processo licitatório, etc.)

De outro lado, há aqueles que defendem que a instauração do procedimento investigatório pode ser feito mesmo que esteja configurado somente um ato de

¹⁷SIMÃO, Calil. *Improbidade Administrativa: Teoria e Prática*. s.l.: Mizuno, 2011. p. 353.

¹⁸MEDEIROS, Sérgio Monteiro de. *Lei de Improbidade Administrativa: comentários e anotações jurisprudenciais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 222.

improbidade, prevalecendo esta última orientação, desde que a investigação se inicie com a requisição do Ministério Público, não podendo a autoridade policial agir de ofício ou a requerimento de particulares, salvo quando a conduta também se enquadrar como uma infração penal. Nesse sentido, defendendo a idéia que a Lei buscou ampliar os meios investigatórios destaca-se Wallace Paiva Martins Júnior¹⁹:

Não se pense que o inquérito policial e o procedimento administrativo servem apenas para investigação de fatos criminosos ou praticados por agentes policiais, ou na segunda hipótese, imputáveis a funcionários públicos. A lei não traça essa distinção, sendo cabíveis em qualquer hipótese.

Nesse sentido são as decisões abaixo colacionadas extraídas de decisões do Supremo Tribunal Federal que defendem a possibilidade de utilização de provas obtidas em Inquéritos policiais no âmbito de ações de improbidade administrativa:

“INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA - OBJETO - INVESTIGAÇÃO CRIMINAL - NOTÍCIA DE DESVIO ADMINISTRATIVO DE CONDUTA DE SERVIDOR. A cláusula final do inciso XII do artigo 5º da Constituição Federal – ‘... na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal’ - não é óbice à consideração de fato surgido mediante a escuta telefônica para efeito diverso, como é exemplo o processo administrativo-disciplinar” (RMS 24.956, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ 18.11.2005).

“PROVA EMPRESTADA. Penal. Interceptação telefônica. Escuta ambiental. Autorização judicial e produção para fim de investigação criminal. Suspeita de delitos cometidos por autoridades e agentes públicos. Dados obtidos em inquérito policial. Uso em procedimento administrativo disciplinar, contra outros servidores, cujos eventuais ilícitos administrativos teriam despontado à colheita dessa prova. Admissibilidade. Resposta afirmativa a questão de ordem. Inteligência do art. 5º, inc. XII, da CF, e do art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Precedente. Voto vencido. Dados obtidos em interceptação de comunicações telefônicas e em escutas ambientais, judicialmente autorizadas para produção de prova em investigação criminal ou em instrução processual penal, podem ser usados em procedimento administrativo disciplinar, contra a mesma ou as mesmas pessoas em relação às quais foram colhidos, ou contra outros servidores cujos supostos ilícitos teriam despontado à colheita dessa prova” (Inq 2.424-QO-QO, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe 24.8.2007).

¹⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Atlas, 2006. p. 464.

2.2.2. Inquérito civil

Quanto ao conceito de inquérito civil assevera Calil Simão²⁰ tratar-se de procedimento instaurado pelo Ministério Público para embasar suas ações:

denomina-se inquérito civil o procedimento instaurado pelo Ministério Público com a finalidade de esclarecer a necessidade ou não da ação do órgão ministerial.

De acordo com o artigo 129, III, da Constituição Federal, cabe ao Ministério Público promover o inquérito civil e ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A Lei que regula a Ação Civil Pública, Lei 7.347/85, mais precisamente no § 1º do artigo 8º dispõe que “o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”.

Já a Lei Complementar 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União estabelece em seu artigo 6º, VII que:

Compete ao Ministério Público da União: VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para: a) a proteção dos direitos constitucionais; b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor; d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.

A Lei 8.429/92 se silenciou a respeito da utilização do inquérito civil na investigação para apuração de atos de improbidade administrativa. Para Calil Simão²¹ não é possível a utilização do inquérito civil para investigação dos atos ímprobos por dois motivos:

²⁰ Ibidem. p. 362.

²¹ Ibidem. p. 364.

1) constata-se que no processo legislativo a intenção foi excluí-lo como meio de investigação, conferindo ao parquet um poder requisitório sobre a autoridade policial; e 2) as disposições gerais previstas no art. 129 cedem espaço para o regramento específico estabelecido no § 4º do art. 37 – ou seja, em matéria de improbidade administrativa as funções do Ministério Público devem sofrer uma releitura, contrastando-se com as regras previstas na LIA (interpretação gramatical e teleológica).

Por outro lado, para Cássio Scarpinella Bueno²²:

(...) a previsão do art. 22 da Lei 8.429/92 não exclui a iniciativa de o próprio Ministério Público determinar a instauração do inquérito civil público para apurar o fato, observando as regras dos artigos 8º e 9º da Lei 7.347/85.

Também Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves²³ defendem essa linha de raciocínio, conforme abaixo demonstra:

E é nessa perspectiva que deve ser interpretado o art. 22 da Lei n. 8.429/92, regra concebida pelo legislador apenas de modo a facilitar a apuração de improbidade, nunca para negar ao Ministério Público a possibilidade de instauração do inquérito. Conclusão contrária não se afinaria ao texto constitucional, além de soar ilógica na medida em que quem comete os fins (tutela judicial e extrajudicial da probidade administrativa) deve também prover os meios (possibilidade de instauração do inquérito).

Esse entendimento parece ser o menos danoso à sociedade, pois, possibilita ao Ministério Público, órgão de várias prerrogativas constitucionais, investigar através de todos os meios lícitos a ele conferidos, a ocorrência de atos de improbidade administrativa

2.2.3. Comissão Parlamentar de Inquérito

O Poder Legislativo brasileiro tem duas funções típicas: legislar e fiscalizar. Defende ainda Marcelo Novelino²⁴:

a fiscalização dos atos emanados do Poder Executivo é decorrente do princípio da representação popular e ocorre nos âmbitos financeiro, orçamentário, contábil, operacional e patrimonial.

De acordo com o artigo 58, § 3º, da Constituição Federal:

²² BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**, vol. 2, t. 3, São Paulo: Saraiva. 2010. p. 164.

²³ *Ibidem*. p. 750.

²⁴ NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*, p. 568.

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

No caso de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, no curso de suas investigações ou no encerramento desta, encontrar indícios de atos de improbidade administrativa, deverá encaminhar ao Ministério Público tal conclusão, para que este tome as atitudes necessárias, incluindo a Ação de Improbidade Administrativa.

3. Abordagem inicial com relação ao rito processual a ser seguido na fase de defesa prévia da Ação de Improbidade Administrativa

O artigo 17 da Lei 8.429/92 é expresso ao determinar que a Ação Principal de improbidade administrativa seja processada pelo Rito Ordinário, expondo referida regra da seguinte forma:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Ocorre, contudo, que quando da sua promulgação, a Lei 8.429/1992 não previu a existência do procedimento prévio para admissibilidade da petição inicial, disciplinando somente a utilização da forma clássica prevista para o processo civil em geral.

Com a edição da Medida Provisória 2.088-35, de 27 de dezembro de 2000 a Lei original sofreu diversas modificações, especialmente em seu artigo 17, que, dentre outras modificações, instituiu a fase de defesa preliminar de recebimento da petição inicial.

Apesar de expressa, essa regra ainda enfrenta cautela por parte dos operadores do direito, não existindo consenso a respeito da aplicabilidade do rito ordinário do Código de Processo Civil na fase de defesa prévia, o que, em várias oportunidades, externa dúvida e a prudência de não se aplicar referido rito processual.

Nesse sentido, lecionam os doutrinadores Fernando da Fonseca Gajardoni, Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz, Luís Otávio Sequeira de Cerqueira, Luiz Manoel Gomes Junior e Rogério Favreto²⁵:

²⁵ Ibidem. p. 300.

A crítica inicial relacionada com os aspectos processuais da Lei de Improbidade Administrativa é que a regulamentação legal acabou sendo muito deficiente, considerando a relevância e a quantidade de vezes que seus dispositivos têm sido aplicados em todo o país. Não existe uma disciplina legal precisa, regulando os diversos pontos relativos ao processamento deste tipo de demanda, especialmente se considerada sua relevância e a gravidade das penas aplicáveis.

Até que se solidifique um entendimento a respeito da matéria, parece-nos mais adequado a aplicação do Código de Processo Civil, quando, para qualquer fato a Lei for omissa, pois a regra processual é genérica, salvaguardando qualquer procedimento em que não haja expressamente qualquer indicação em sentido contrário.

3.1. Da cautela à aplicação do Rito Ordinário do Código de Processo Civil na Fase de Defesa Prévia da Ação de Improbidade Administrativa.

Defende alguns autores, segundo abaixo exposto, a tese de que a fase de defesa prévia ainda não se assinala como processo judicial propriamente dito, e, portanto, caracteriza-se em um procedimento especial com as singularidades de seu processamento, não se podendo aceitar a aplicação do Rito Ordinário.

São adeptos dessa tese aqueles doutrinadores que acreditam que a fase de defesa prévia deva ser a mais célere possível, a identificar de antemão a existência de indícios, ou não, da figura de improbidade administrativa, acreditando que, a aplicação do Rito Ordinário, desvirtuaria essa celeridade, e, conseqüentemente causaria ainda mais lentidão à ação.

Para Marino Pazzaglini Filho²⁶, a Ação de Improbidade Administrativa é caracterizada por prever expressamente o seu rito especial, elencando outros fatores além daquele destacado no *caput* do artigo 17, para asseverar sua especialidade:

²⁶ Ibidem. p.165.

O artigo 17, em sua redação original, já contém norma procedimental diversa da prevista no procedimento ordinário, ou seja, a proibição de transação, acordo ou conciliação (art. 17, §1º). Ao depois, com a nova redação dada ao §3º do mesmo dispositivo, restabeleceu-se outra regra procedimental própria, distinta da prevista no procedimento ordinário, no que tange à participação das pessoas jurídicas interessadas na relação processual quando a ação de improbidade administrativa for proposta pelo Ministério Público.

Em obra de Francisco de Almeida Prado, o autor entende que os parágrafos 6º a 11º do artigo 17 da Lei 8.429, tiveram o objetivo de excluir o procedimento prévio da Ação de Improbidade Administrativa do procedimento comum:

Conquanto a lei 8429/92 tenha se referido ao rito ordinário, ela própria consagrou algumas disposições especiais (as atinentes aos §§ 6º a 11 – do art. 17 – supramencionados) que peculiarizaram a ação de responsabilidade por improbidade administrativa, apartando-a do rito comum.

Se isso já se observava na redação original do art. 17, posteriormente, com as modificações trazidas por medidas provisórias, o rito da ação de responsabilidade por improbidade administrativa distanciou-se radicalmente do procedimento ordinário, passando a se configurar como um procedimento especial, marcado por peculiaridades salientes.

Se por um lado os benefícios propiciados pelo rito ordinário, de uma ação que absorve toda a sorte de discussões, garante às partes a ampla defesa e o contraditório, por outro, caracteriza-se por ser extremamente moroso e complicado, não absorvendo a tendência atual de fluidez e rápida resposta do poder judiciário frente às mazelas de corrupção que assolam o país. Entendimento esse defendido por Ovídio Batista da Silva²⁷:

"Os defeitos e inconveniências do procedimento ordinário mais se destacam, porque, além de sua natural morosidade – que o transforma em instrumento processual de índole conservadora, enquanto preserva às vezes por longos e longos anos o *status quo* anterior à propositura da demanda – funda-se ele igualmente num outro princípio herdado do liberalismo do século XIX, qual seja a existência de um magistrado destituído de quaisquer poderes para intervir no objeto litigioso (...).

Há o entendimento também que as normas processuais a serem aplicadas na Ação de Improbidade Administrativa poderá ser aqueles definidos na própria Lei, com aplicação também das regras do Sistema Único Coletivo, e que, portanto, o Código de Processo Civil seria aplicado somente em casos de omissões gerias das Leis específicas. Assim defendem Fernando da Fonseca Gajardoni, Luana Pedrosa

²⁷ CHERUBINI, Karina Gomes. **Sanções Administrativas**. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/13535/a-singularidade-do-prazo-de-defesa-previa-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 20 de fev. 2014.

de Figueiredo Cruz, Luís Otávio Sequeira de Cerqueira, Luiz Manoel Gomes Junior e Rogério Favreto.²⁸,

Em primeiro lugar, nossa posição é a de que a Ação de Improbidade Administrativa nada mais é que uma espécie de Ação Civil Pública, com aplicação não só das regras da Lei 7.347/85, como de todo o Sistema Único Coletivo, sendo o Código de Processo Civil a última fonte, somente invocada quando não encontrada resposta nos demais textos legais que disciplinam o processo coletivo.

E continuam²⁹:

O fato da ação prevista na Lei de Improbidade ser uma ação civil pública não afasta a aplicação de suas específicas normas processuais e procedimentais próprias, com a incidência, das demais normas do Sistema Único Coletivo.

Ao comentar o então Projeto de Lei 5.139/2009, que tratava da formulação de uma nova Lei de Ação Civil Pública, o qual foi rejeitado pela Câmara dos Deputados em 17 de março de 2009, Luiz Manoel Gomes Junior e Rogério Fraveto³⁰ também da seguinte maneira se posicionaram:

Todas as normas que disciplinam a aplicação dos direitos coletivos formam um *único sistema interligado* de proteção dessas espécies de direitos (difusos coletivos e individuais homogêneos). Deve assim ser reconhecida a existência de um Sistema Único Coletivo, ou seja, os diversos textos legais formam todo um sistema interligado. Havendo a lacuna ou ausência de disciplina normativa em um texto legal, aplica-se a norma de outra lei pertencente ao Sistema Único Coletivo, somente podendo ser invocado o Código de Processo Civil na ausência de qualquer disciplina específica ou caso haja expressa previsão legal”.

José Antonio Lisboa Neiva³¹ compartilha do mesmo entendimento, prevendo a falta de regulamentação processual da Lei 8.429/92, bem como, a aplicação das regras das Leis Gerias Coletivas:

A ação de improbidade administrativa, como modalidade de ação coletiva serve para tutelar o interesse de um número indeterminado de pessoas, que não encontram aptas a vir a juízo protegê-lo, sendo-lhe aplicável supletivamente os instrumentos e a disciplina previstos na Lei 7.347/1985 e, por força de seu artigo 21, no título III da Lei 8.078/1990, até mesmo em

²⁸ Ibidem. p. 300.

²⁹ Op. Cit. 302.

³⁰ RAMPIN, Talita Tatiana Dias; RÉ, Aluisio lunes Monti Ruggeri. **Ação civil pública é refém do patrimonialismo**. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2010-abr-17/acao-civil-publica-perpetuacao-patrimonialismo-brasileiro>>. Acesso em: 20 fev. 2014

³¹ Ibidem. p. 198.

virtude da lacônica regulamentação realizada pela Lei 8.429/1992, no que se refere ao aspecto processual.

Referida parte da doutrina que acreditam na não aplicabilidade do rito processual na fase de defesa prévia é posição contrária àquela que também encontra respaldo na jurisprudência, conforma abaixo será exposto.

3.2. Da Aplicabilidade do Rito Ordinário do Código de Processo Civil na fase de Defesa Prévia nas Ações de Improbidade Administrativa.

Há também entendimento divergente daqueles acima defendidos. Parte da doutrina e da jurisprudência defende que, apesar da característica de Ação especial, mesmo na fase de defesa prévia o seu processamento deverá seguir o Código de Processo Civil.

Essa linha é defendida por Calil Simões³², para o qual, apesar da ação apresentar-se como coletiva em razão do interesse envolvido, a própria legislação especial instituiu expressamente o procedimento ordinário como subsidiário e supletivo.

A ação não terá o rito especial previsto pelas Leis n°s 7.347/85 e 8.078/90, tampouco pela Lei n° 4.717/65 (salvo remissão prevista no § 3° do art. 17). As regras supletivas aplicáveis são as previstas para o procedimento ordinário, preservando, evidentemente, as regras especiais definidas pela LIA, bem como afastando as regras com elas incompatíveis.

No tocante ao seu processamento, o mesmo autor acima citado ³³ descreve que a defesa prévia da ação de improbidade administrativa nada mais é do que uma antecipação propriamente dita do Código de Processo Civil.

O magistrado deverá verificar se a petição inicial encontra-se em devida forma. O que é isso? Devida forma significa a confirmação de que a petição inaugural está de acordo com os requisitos de forma previstos pelo Código de Processo Civil (CPC, arts. 282 e 283 – requisitos legais) e pela legislação especial (LIA art. 17, §6° - requisitos especiais)
Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la. Autuação, em sentido jurídico processual, representa o ato pelo qual se inicia a formação

³² Ibidem. p. 338.

³³ Ibidem. p. 482.

de uma relação processual. Em um sentido material, a autuação “consiste em se dar uma capa à primeira peça processual apresentada, com as indicações relativas à ação, nome do autor e réu, a data de sua apresentação em cartório para esse fim, o que tudo consta de um termo na fase inicial desta capa. É o que regulam, em caráter geral, os arts. 166 a 171 do CPC.

Constatando o magistrado algum defeito na petição inicial e sendo ele sanável, esse é o momento de determinar ao autor a emendá-la (CPC, art. 284).

É, aliás, o primeiro momento, mas não o único, inclusive porque o juiz poderá, a qualquer momento, reconhecer a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (CPC, art. 267, IV).

Essa é a mesma linha defendida por Pedro Roberto Decomain³⁴, para quem, a fase de defesa prévia deve revestir-se da processualidade definida do Código de Ritos.

O *caput* do art. 17 da Lei n. 8.429/92 afirma que a ação para apuração e punição de atos de improbidade administrativa deve seguir o rito ordinário. Está a referir-se ao procedimento ordinário, consoante previsto pelo CPC, a partir de seu art. 282.

No tocante à jurisprudência a matéria encontra certa pacificação, no sentido de que, havendo lacuna na Lei de Improbidade as regras atinentes do Código de Processo Civil deverão preenchê-las como meio de garantir os princípios do devido processo legal e a ampla defesa, conforme se observa:

Recurso Especial nº 1.221.254 - RJ (2010/0190387-2)
Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima
Recorrente: Ministério Público Federal
Recorrido: SRF
Advogado: Carlos Roberto de Siqueira Castro e outro

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LITISCONSORTES. PRAZO EM DOBRO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LIA. UTILIZAÇÃO DOS INSTITUTOS E MECANISMOS DAS NORMAS QUE COMPÕEM O MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. ART. 191 DO CPC. APLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microsistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade

³⁴ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. s.l. s.d. Dialética. p. 358.

Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados para "propiciar sua adequada e efetiva tutela" (art.83 do CDC).

2. A Lei de Improbidade Administrativa estabelece prazo de 15 dias para a apresentação de defesa prévia, sem, contudo, prever a hipótese de existência de litisconsortes. Assim, tendo em vista a ausência de norma específica e existindo litisconsortes com patronos diferentes, deve ser aplicada a regra do art. 191, contando-se o prazo para apresentação de defesa prévia em dobro, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal e da ampla defesa.

3. Recurso especial não conhecido.

REsp 1098669 / GO:

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JUNTADA DE DOCUMENTOS. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DA PARTE CONTRÁRIA. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. ARTS. 19 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 90 DO CDC. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 326 E 398 DO CPC. DIES A QUO DO PRAZO PRESCRICIONAL. DATA EM QUE O FATO SE TORNA CONHECIDO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 23, II, DA LEI 8.429/90. FATO ILÍCITO. PRAZO. 5 ANOS. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PARCIALMENTE PROVIDO.

(...)

3. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil nas ações de improbidade administrativa, apesar da ausência de norma expressa na Lei 8.429/92, nos termos dos arts. 19 da Lei 7.347/85 e 90 da Lei 8.078/90.

O Código de Processo Civil parece ser o meio mais adequado de preencher as lacunas existentes na Lei especial. Mesmo porque, seu conteúdo é voltado para propiciar da maneira mais abrangente a ampla defesa e o contraditório o que, respeitando o Estado democrático de direito, não pode ser mitigado e nem sofrer flexibilização por qualquer outro instituto.

4. Defesa prévia na Lei de Improbidade Administrativa

A defesa prévia se apresenta como uma fase que antecede a efetiva admissibilidade da petição inicial. É o momento no qual os sujeitos envolvidos devem demonstrar através de documentos, indícios ou não da existência do ato de improbidade administrativa.

No entender de Calil Simão³⁵, tendo em vista a apuração e punição de infrações relacionadas com a função pública, é comum a existência da fase de defesa prévia

Nos processos que envolvem apuração e punição de infrações relacionadas com a função pública, é comum existir uma fase denominada preliminar, instalada entre a propositura da demanda e seu recebimento. É assim com a responsabilidade penal dos funcionários públicos (CPP, arts. 513-518), como também na responsabilidade pelas infrações consideradas ímprobas (LIA, art. 17, § 7º). Esse período ou momento recebe o nome de “Juízo Prévio de Admissibilidade”, em contraposto ao juízo de recebimento da ação propriamente dito, chamado simplesmente de Juízo de Admissibilidade. Tais procedimentos especiais partem de uma premissa única: a condição de funcionário como inerente à prática da infração.

Nesse momento, conforme consta do artigo 17, § 6º da Lei 8.429/1992, a petição inicial deverá estar instruída com documentos ou justificações que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade.

Corroborando com o texto da Lei, leciona Cássio Scarpinella Bueno³⁶:

Assim é que o § 6º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992 exige que a petição inicial seja instruída com documentos ou justificativas que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade administrativa ou com a justificativa da impossibilidade de apresentação das provas pertinentes, destacando, expressamente, o dever de observância do “princípio da lealdade processual”, com a remissão dos artigos 16 a 18 do Código de Processo Civil.

De acordo com o artigo 17, § 7º, da Lei 8.429/92, “estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias”.

³⁵Ibidem. p. 481.

³⁶BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*, vol. 2, t. 3. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 181.

Tal regramento foi incluído na Lei 8.429/92 por meio da Medida Provisória n.º 2.225-45, de 2001, com o intuito de dar mais segurança jurídica para aquele a quem será imputado um ato de improbidade administrativa, visto que antes de dar início ao processo, será ofertado ao notificado uma oportunidade de se defender, e se, entender o magistrado que não estão presentes os requisitos para o início da ação poderá rejeitá-la.

O § 7º, do art. 17, da Lei de Improbidade Administrativa muito se assemelha ao rito de processo e julgamento dos crimes cometidos por funcionários públicos contra a Administração Pública. De acordo com o artigo 513, do Código de Processo Penal:

Os crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, cujo processo e julgamento competirão aos juízes de direito, a queixa ou a denúncia será instruída com documentos ou justificação que façam presumir a existência do delito ou com declaração fundamentada da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.

E continua em seu artigo 516 que:

o juiz rejeitará a queixa ou denúncia, em despacho fundamentado, se convencido, pela resposta do acusado ou do seu defensor, da inexistência do crime ou da improcedência da ação.

Como se vê, trata mais de uma garantia para o agente público (ou funcionário público) do que para o próprio Estado, pois mesmo antes de formada a lide, terá aquele à possibilidade de demonstrar que os fatos narrados não condizem com a verdade.

4.1. Aspectos processuais da defesa prévia

As análises de alguns aspectos processuais da figura da improbidade administrativa servem para demonstrar que, salvo alguns pontos específicos, tais como a fase de defesa prévia, no restante não há grande diferença do processo ordinário propriamente dito.

4.1.1. Formação do Processo e Petição Inicial da Ação de Improbidade Administrativa frente ao Código de Processo Civil

O momento de formação do processo é conceituado pelo Código de Processo Civil através da iniciativa da parte, após o qual terá impulso oficial, conforme definido pelo seu artigo 262:

Art. 262. O processo civil começa por iniciativa da parte, mas se desenvolve por impulso oficial.

Já o artigo 263 do mesmo diploma processual estabelece que se considera proposta a ação no momento do despacho inicial do Juiz ou de sua distribuição nas localidades que houver mais de uma vara:

Art. 263. Considera-se proposta a ação, tanto que a petição inicial seja despachada pelo juiz, ou simplesmente distribuída, onde houver mais de uma vara. A propositura da ação, todavia, só produz, quanto ao réu, os efeitos mencionados no art. 219 depois que for validamente citado.

Nesse sentido, leciona o professor Arruda Alvim³⁷ que a formação do processo ocorre com um conflito de interesse levado ao crivo da Justiça, conforme se extrai:

Se é violado o direito de propriedade de alguém, ou quando o devedor não paga, quer o proprietário, quer o credor – que não pode agir *manu militari*, mesmo na defesa de seus direitos, pois isso é crime (art. 345 do CP) -, necessitam da intervenção do poder público (atualmente Poder Judiciário) para restaurar-lhes a lesão sofrida, ou para aplicar a norma que já incidiu. Esta reclamação, ou este apelo à Justiça, é que é a ação e que leva a formação de um processo.

Em uma linha contrária, oposta à maioria da doutrina, Daniel Amorim Assumpção Neves³⁸, defende a existência de relação jurídica mesmo que somente haja autor e juiz

“ainda que se admita ser a relação jurídica processual tríplice, com a propositura da demanda pelo autor já existirá uma relação jurídica, ainda que limitada ao autor e juiz (relação linear entre esses dois sujeitos)”.

³⁷ ALVIM, Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 13. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 390.

³⁸ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 5. ed. São Paulo: Método, 2013. p. 48.

Na Ação de Improbidade administrativa, mesmo oriunda de Lei especial própria que prevê a existência de procedimento prévio, o entendimento não diverge, conforme defendido por Calil Simão³⁹, o qual discorre que a ação é inaugurada pela propositura da petição inicial:

O ordenamento jurídico define os requisitos da petição que inaugura a atividade jurisdicional, tal como a forma de exteriorização e conteúdo. A demanda por ato de improbidade administrativa não é diferente, encontrando-se formalmente regulada pela legislação processual. A petição que busca inaugurar a atividade jurisdicional com base em ato de improbidade administrativa deve obedecer aos requisitos estabelecidos no Código de Processo Civil e na própria Lei de Improbidade Administrativa. Possui, portanto, requisitos gerais e especiais. Isso significa que não basta analisar a petição inicial à luz do Código de Processo Civil, mas imprescindível fazê-lo levando em conta também a Lei nº 8.429/92.

Também Pedro Roberto Decomain⁴⁰ defende o início do procedimento com a distribuição da petição inicial, que deve conter os requisitos do artigo 282 do Código de Processo Civil:

O procedimento tem início com a distribuição da petição inicial, que deve atender aos requisitos previstos pelo art. 282 do Código. Dentre eles, causa de pedir e pedido. A causa de pedir consistirá no ato de improbidade realizado, na sua imputação ao agente público e aos que, mesmo não revestindo essa qualidade, eventualmente lhe tenham prestado auxílio na prática do ato, e a quantos se tenham beneficiado desse ato, direta ou indiretamente.

Resta evidenciado, portanto, que tanto o início do processo, quando os requisitos da petição inicial no âmbito da Ação de improbidade administrativa devem seguir as regras estabelecidas pelo Código de Processo Civil.

4.1.2. Citação

Segundo o artigo 213 do Código de Processo Civil a citação é o ato pelo qual se chama o réu ou interessado a fim de defender.

Art. 213. Citação é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender.

³⁹Ibidem. p. 391.

⁴⁰Ibidem. p. 358.

A citação, segundo Daniel Amorim Assumpção Neves, não tem o condão de chamar o demandado a se defender, mas meramente, integrá-lo à relação jurídica processual⁴¹.

“O demandado, portanto, é integrado a processo por meio da citação, sendo também intimado para que, querendo, apresente sua defesa (conhecimento e cautelar) ou tome outras medidas previstas em lei (execução). Em regra, a citação e a intimação são feitas concomitantemente, o que aumenta a falsa impressão de ser nesse momento inicial do procedimento o mesmo fenômeno processual”.

Para Fredie Didier Jr. A citação é ato processual de comunicação, condição de eficácia e requisito de validade do processo⁴²:

A citação é ato processual de comunicação ao sujeito passivo da relação jurídica processual (réu ou interessado) de que em face dele foi proposta uma demanda, a fim de que possa, querendo, vir a defender-se ou a manifestar-se. Tem, pois, dupla função: a) *in ius vocatio*, convocar o réu a juízo; b) *edictio actionis*, cientificar-lhe do teor da demanda formulada. Trata-se de condição de eficácia do processo em relação ao réu (art. 219 a 263 do CPC) e, além disso, requisito de validade dos autos processuais que lhe seguirem.

Na ação de improbidade administrativa a citação ocorre somente após o recebimento da ação pelo juízo, segundo a regra do § 9º do artigo 17. Aqui também a citação tem a mesma importância do procedimento ordinário comum, pois, sem a qual, conforme defendido por Fredie Didier Junior⁴³, o processo é nulo.

A sentença, por exemplo, proferida em processo em que não houve citação, é ato defeituoso, cuja nulidade pode ser decretada a qualquer tempo, mesmo após prazo da ação rescisória (art. 475-L, I e art. 741, I, CPC-73)

4.2. A notificação para a defesa prévia na Lei de Improbidade Administrativa

A notificação, de acordo com Calil Simão⁴⁴:

trata-se de um aviso formal, que traz uma notícia (ou comunicação) sobre o notificado ou sobre o assunto de seu interesse, Essa notificação não se

⁴¹ Ibidem. p. 300.

⁴² DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 12. ed. Salvador: Juspodium, 2010. p. 477.

⁴³ Ibidem. p. 477.

⁴⁴ Ibidem. p. 487 e 489.

confunde com a intimação ou a citação. Isso porque intimação em sentido estrito é comunicação de atos do processo, ou seja, transmite a informação de um ato que já aconteceu. Já a citação é o chamamento da parte para responder a uma demanda recebida, portanto, aceita pelo Poder Judiciário (em curso). Ambos, contudo, constituem espécie do gênero atos de comunicação processual.

Segundo o mesmo autor, o Código de Processo Civil aboliu a notificação como ato de comunicação processual, prevendo apenas a citação e a intimação, e o objeto desta última foi ampliado de modo a abranger os casos de notificação. Portanto, atualmente, a intimação exerce o papel antes reservado à notificação⁴⁵

O nosso Código de Processo Civil aboliu a notificação como ato de comunicação processual, prevendo apenas a citação e a intimação (CPC, art. 234): “Intimação é o ato pelo qual se dá ciência a alguém dos atos e termos do processo, para que faça ou deixe de fazer alguma coisa”. O objeto desta última foi ampliado de modo a abranger os casos de notificação. Atualmente a intimação exerce, portanto, o papel que antes era reservado à notificação. Contudo, o diploma processual civil a manteve como instrumento de comunicação próprio das pretensões previstas no art. 867, Consoante ensina Pontes de Miranda, passou a Notificação a ser um remédio processual cautelar, ao lado do protesto e da interpelação.

A Lei de Improbidade Administrativa prevê em seu § 7º do artigo 17 que o magistrado determinará a notificação do requerido para que este apresente suas manifestações por escrito.

Francisco Octávio de Almeida Prado⁴⁶ sustenta que:

o propósito transparente da estipulação é o dever de evitar proposituras temerárias, desprovidas de um mínimo de embasamento probatório e frequentemente acompanhadas de pedidos cautelares que trazem pesados ônus aos réus.

Sérgio Turra Sobrane⁴⁷ defende que a defesa prévia configura-se em um contraditório prévio, permitindo ao juiz decidir com maior segurança quanto ao recebimento ou não da Petição Inicial.

Percebe-se, aliás, que a defesa preliminar do procedimento criminal foi adaptada para a ação de improbidade administrativa com a mesma essência, ou seja, permitir aos agentes públicos a antecipação de sua defesa, estabelecendo um “contraditório prévio” para que o juiz possa

⁴⁵ Op. Cit. p. 488.

⁴⁶ ALMEIDA PRADO, Francisco Octávio de. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 192.

⁴⁷ SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 146.

decidir com maior segurança quanto ao recebimento ou não da petição inicial.

Tanto pelo texto da Lei quanto pela doutrina, o que se observa é que a figura da notificação assemelha-se com a figura da citação definida pelo Código de Processo Civil, e que, a defesa prévia é de vital importância para se evitar excessos e para propiciar ao juiz conhecimento para o recebimento de ação de tamanha importância.

4.2.1. A falta de notificação para a defesa prévia

A ausência de notificação para a defesa prévia, apesar de silente na Lei 8.429/92, mas de acordo com a doutrina e a jurisprudência, gera a nulidade do processo. Porém, existe uma grande controvérsia quanto ao tipo de nulidade: absoluta ou relativa.

O Superior Tribunal de Justiça vem, recentemente, adotando a posição de que a falta de defesa prévia, quando não demonstrado o prejuízo da parte, gera apenas a nulidade relativa, como dispôs no Informativo 492⁴⁸:

A falta de notificação do acusado para apresentar defesa prévia nas ações submetidas ao rito da Lei de Improbidade Administrativa (art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/1992) é causa de nulidade relativa do feito, devendo ser alegada em momento oportuno e devidamente comprovado o prejuízo à parte. Com esse entendimento, a Turma negou provimento ao recurso, mantida a condenação do recorrente. Precedentes citados: REsp 1116932-SP, DJe 14/10/2009, e REsp 1.034.511-CE, DJe 22/9/2009. EDcl no REsp 1.194.009-SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgados em 17/5/2012.

O Supremo Tribunal Federal também vem reiterando o entendimento de que a falta de defesa prévia gera nulidade relativa, conforme julgamento do Agravo de Instrumento 856071/MG de 26/12/2012:

“Se o juiz recebe a peça inicial de uma ação de improbidade administrativa, e determina a citação do réu, sem observar a exigência prevista no artigo 17, parágrafo 7º, da lei 8.429/92, a parte prejudicada deve recorrer no tempo e modo oportunos, sob pena de preclusão”.

⁴⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Informativo n.º 0497** – Período: 7 a 18 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/toc.jsp?livre=@cnot=%27013263%27>, Acesso em: 04/01/2013.

Há também de se lembrar de que esta fase de defesa prévia da Lei de Improbidade Administrativa foi formulada tendo como ideia a defesa preliminar prevista no Código de Processo Penal para os funcionários públicos (artigos 513 a 518). E de acordo com Norberto Avena, ambas as Cortes – STF e STJ – compreendem que a nulidade eventualmente configurada em razão da falta de notificação para defesa preliminar é relativa, devendo ser arguida tempestivamente, com demonstração de prejuízo, sob pena de reclusão⁴⁹.

Para Ada Pellegrini Grinover, Antonio Scarance Fernandes e Antonio Magalhaes Gomes Filho, a falta de notificação é causa de nulidade absoluta⁵⁰:

A falta de notificação resulta em nulidade absoluta, pois impede a realização de fase essencial para defesa do acusado, mesmo que anterior ao recebimento da acusação. O fato de o acusado poder, depois, durante o desenvolvimento da relação jurídico-processual, efetivar a sua defesa não afasta a nulidade, pois não é possível saber-se, com a resposta antecipada, podia ter evitado a instauração da causa. Ademais, protege-se, na espécie, interesse público da Administração consistente no resguardo de seus funcionários para que não sejam indevidamente processados.

Para Rogério Pacheco Alves e Emerson Garcia⁵¹ poderia ocorrer a dispensa da notificação prévia na ação de improbidade administrativa, caso a petição estive instruída com inquérito civil, pois o aludido procedimento teria a função de reunir prova adequada para a demanda civil, evitando-se ações temerárias.

Referido entendimento pode ser verificado em acórdão proferido no julgamento do HC 85.779, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que apesar de tratar da esfera penal, muito se assemelha com a esfera civil administrativa aqui estudada, no qual ficaram vencidos os Ministros Gilmar Mendes (relator) e Marco Aurélio, cuja ementa abaixo transcreve:

EMENTA: *HABEAS CORPUS*. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. DEFESA PRÉVIA. CRIME DE CONCUSSÃO COMETIDO COM GRAVE AMEAÇA: INAFIANÇABILIDADE. NÃO-APLICAÇÃO DO ART. 514 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. AMPLA DEFESA EXERCIDA PLENAMENTE. INOCORRÊNCIA DA ALEGADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. *HABEAS CORPUS* DENEGADO.

⁴⁹ Ibidem. p. 723.

⁵⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini, FERNANDES, Antonio Scarance, GOMES FILHO, Antonio Magalhaes. **As nulidades no processo penal**. São Paulo: RT, 2004, p.307-308.

⁵¹ ALVES, Rogério Pacheco, GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008. p. 701.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal põe-se no sentido de não violar o princípio do contraditório e ampla defesa a não-apresentação de defesa prévia (art. 514 do Código de Processo Penal) quando o crime praticado por servidor público é exercido com violência e grave ameaça, por ser inafiançável.
2. Não se comprovou afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana na espécie.
3. *Habeas corpus* denegado.

Também no âmbito do Superior Tribunal de Justiça há o entendimento de nulidade absoluta:

RECURSO ESPECIAL Nº 883.795 - SP (2006/0195922-2)

EMENTA
PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. DEFESA PRELIMINAR. ARTIGO 17, § 7º, DA LEI Nº 8.429/92. IMPRESCINDIBILIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA.

A inobservância do contraditório preambular em sede de ação de improbidade administrativa, mediante a notificação prévia do requerido para o oferecimento de manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias (§ 7º, do art. 17, da Lei 8.429/92), importa em grave desrespeito aos postulados constitucionais da ampla defesa e do contraditório, corolários do princípio mais amplo do *due process of law*. Precedente do STJ: AgRg na MC 8089/SC, DJ de 30.06.2004.

A ausência de Notificação possibilitando a Defesa Prévia nas ações de improbidade administrativa poderá refletir em nulidades futuras por ofensa aos princípios da ampla defesa, contraditório, celeridade sendo maléfico para as partes e para o Estado.

4.2.2. Aplicação dos prazos em dobro do Código de Processo Civil na defesa prévia

Dado o silêncio da Lei, a doutrina entende que deve prevalecer, no que diz respeito à contagem dos prazos e, também sobre eventual dilação, as regras codificadas nos artigos 191 e 241, III do Código de Processo Civil.

Nesse sentido Rogério Pacheco Alves e Emerson Garcia⁵²:

⁵² *Ibidem*. p. 702.

Havendo diversos demandados destinatários da referida notificação, terão estes direito a prazo dobrado para oferecer a defesa preliminar se possuírem procuradores distintos, nos termos do art. 191 do Código de Processo Civil.

Para Calil Simão:⁵³

O termo inicial para contagem do prazo para apresentação da manifestação ocorrerá segundo a regra prevista pelo Código de Processo Civil para a citação. Trata-se de aplicação analógica.

Tem-se, portanto, nos casos em que há o litisconsórcio, e estes tem procuradores diferentes serão contados os prazos em dobro para recorrer e contestar, de acordo com o artigo 191 do Código de Processo Civil. E ainda, o prazo para a defesa prévia, no caso em que houver mais de um réu, começará a contar da juntada nos autos da última notificação, tecendo paralelo com o artigo 241, III do mesmo Código⁵⁴.

4.3. Do litisconsórcio na ação de Improbidade Administrativa

O § 3º do artigo 17 da Lei 8.429/94 permite, segundo um juízo de conveniência do representante legal da pessoa de direito público interessada, a escolha da posição processual que será adotada quando a ação de improbidade administrativa tiver sido ajuizada pelo Ministério Público.

Têm-se as seguintes possibilidades: contestar o pedido, se entender que o Ministério Público não tem razão; ingressar no polo ativo se entender que o Parquet tem razão; permanecer inerte, não havendo qualquer consequência no plano processual ou material.

Preceitua o § 3º da Lei de Improbidade que “No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do

⁵³ Ibidem. p. 498.

⁵⁴ CPC, art. 191 – “Quando os litisconsortes tiverem diferentes procuradores, ser-lhes-ão contados em dobro os prazos para contestar, para recorrer e, de modo geral, para falar nos autos; art. 241, III - Começa a correr o prazo: III - quando houver vários réus, da data de juntada aos autos do último aviso de recebimento ou mandado citatório cumprido.”.

art. 6º da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965”. Já o § 3º do artigo 6º da Lei 4.717 assim dispõe: “A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente”.

Como se vislumbra, adotando a primeira possibilidade (ingressar no polo ativo) ter-se-á, no caso, o instituto do litisconsórcio ativo.

Com relação ao litisconsórcio necessário ou facultativo, não há unanimidade por parte da doutrina e jurisprudência.

Segundo entendimento do professor Arruda Alvim⁵⁵:

no litisconsórcio necessário é indispensável a presença conjunta de diversos autores e/ou réus, sob pena de ineficácia da sentença. No litisconsórcio facultativo, pode o litisconsórcio ser formado ou não, nada afetando sua não formação os efeitos da sentença que, todavia, atingirão somente quem tenha sido parte.

Na lição de Fredie Didier Júnior⁵⁶ o litisconsórcio facultativo pode-se formar ou não, conforme ensina:

A noção do litisconsórcio facultativo retira-se por exclusão à de litisconsórcio necessário. Facultativo é o litisconsórcio que pode ou não se formar; trata-se do litisconsórcio cuja formação fica a critério dos litigantes.

Já o litisconsórcio necessário ocorrerá ou por disposição de lei, ou pela natureza da relação jurídica. O artigo 47 do Código de Processo Civil prevê que “há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo”.

O TRF 1ª Região⁵⁷, em 1999, em processo de relatoria da Desembargadora Eliana Calmon, entendeu que no desvio de bens, o ente lesado era litisconsorte

⁵⁵ Arruda Alvim. Manual de Direito Processual Civil. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 596.

⁵⁶ Ibidem. p. 321.

necessário, razão pela qual anulou determinado processo cautelar, mantendo-se os efeitos da medida liminar:

“PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR. MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - FAE. INTERVENTOR. DESVIO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. LITISCONSORTE NECESSÁRIO.

1. Sendo considerada a integração à lide da pessoa jurídica indispensável no processo principal onde se discute sobre a aplicação de sanção por ato de improbidade administrativa prevista na Lei nº 8.429/92, como litisconsorte necessária, também se impõe a formação desse na respectiva ação cautelar preparatória.

2. Recurso provido para, anulando a sentença, determinar a integração à lide da FAE - Fundação de Assistência ao Estudante como litisconsorte ativo necessário, ficando mantida, porém, a decisão liminar.

Em outra decisão, também do TRF da 1ª Região, foi fixado que na ação proposta pelo Ministério Público há litisconsórcio passivo necessário da pessoa jurídica interessada⁵⁸:

“PROCESSO CIVIL - ATO DE IMPROPRIEDADE - LEI N. 8.429, DE 02/02/92 - LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO.

1. Na ação de sanção por ato de improbidade da Lei n. 8.429/92, quando proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, há litisconsórcio passivo necessário da pessoa jurídica interessada (art. 17, § 3º).

2. Entidade fundacional - FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - FAE, a interessada, porque sobreveio o desfalque de verbas suas, repassadas ao programa municipal onde sofreu o desvio.

3. Entidade que, por ter personalidade jurídica própria, deveria ser chamada à lide como litisconsorte.

4. Recursos providos para anular a sentença.

Mauro Roberto de Mattos⁵⁹, também defende a nulidade:

Não oferecida a oportunidade para manifestação da Procuradoria em certo processo, tal omissão constituirá fator de nulidade, que é a consequência jurídica à falta de requisito ou pressuposto que pertence à substância de um ato jurídico.

De outro lado, Alexandre de Moraes citado por Roberto de Mattos⁶⁰, entende que o artigo 17, § 3º da Lei de Improbidade é hipótese de litisconsórcio facultativo:

⁵⁷JUSBRASIL. TRF-1 – Apelação Cível : AC 49209 – MA 1999.01.00. 049209-1. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3408520/apelacao-civel-ac-49209-ma-19990100049209-1-trf1>. Acesso em: 10 de fev. 2013.

⁵⁸JUSBRASIL. TRF-1 – Apelação Cível : AC 49208 – MA 1999.01.00.049208-8. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3408526/apelacao-civel-ac-49208-ma-19990100049208-8-trf1>. Acesso em: 10 de fev. 2013.

⁵⁹ Ibidem. p. 544.

O § 3º do artigo 17, com redação dada pela Lei. 9.366, de 16 de dezembro de 1996, prevê que, proposta a ação pelo Ministério Público, deverá a pessoa jurídica lesada ser cientificada para integrar a lide, se entender necessário, podendo suprir omissões, falhas e indicar provas. Trata-se, pois, de litisconsorte facultativo.

O Superior Tribunal de Justiça, em decisões mais recentes, defende também se tratar de litisconsórcio facultativo. No Recurso Especial 737972/PR⁶¹ assim entendeu a Corte:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – RECURSO ESPECIAL – IMPROBIDADEADMINISTRATIVA – SÚMULAS 282, 284/STF E 7/STJ – FUNDAMENTOCONSTITUCIONAL – LEI 8.429/92 – LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOTIVADA POR ATO DE IMPROBIDADEADMINISTRATIVA – AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ – HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

1. Aplica-se a Súmula 282/STF em relação à tese sobre a qual o Tribunal de origem não emite juízo de valor.
2. Incide a Súmula 284/STF para o caso de o recorrente não apontar dispositivo de lei federal que sustente tese desenvolvida no especial.
3. Impossível a esta Corte analisar questão que demanda revolvimento da matéria fático-probatória dos autos. Súmula 7/STJ.
4. Na ação civil por ato de improbidade, quando o autor é o Ministério Público, pode o município figurar, no polo ativo, como **litisconsorte facultativo** (grifamos) (art. 17, § 3ª, da Lei 8.429/92, com a redação da Lei 9.366/96), não sendo o caso de litisconsórcio necessário.
5. O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar ação civil pública objetivando reparar danos ao erário causados por ato de improbidade praticado por prefeito.
6. Recurso especial “parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.”

Parece melhor se adequar ao caso a figura do litisconsorte facultativo, em que o ente lesado poderá intervir em ação principal proposta pelo Ministério Público ficando ao seu critério, sem que a sua omissão enseje qualquer nulidade.

4.4. Necessidade de advogado na fase de defesa prévia

De acordo com a Constituição Federal o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei (artigo 133).

⁶⁰ Op. Cit. p. 544.

⁶¹ Superior Tribunal de Justiça. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=3170969&sReg=200500494255&sData=20070803&sTipo=5&formato=PDF. Acesso em: 10 de mar. 2014.

Segundo Marcelo Novelino⁶², o advogado desempenha papel fundamental dentro do Estado constitucional democrático, exercendo função constitucionalmente privilegiada, na medida em que é indispensável à administração da justiça.

Prevê o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei 8.906/94) que é atividade privativa de advocacia a postulação em órgãos do poder judiciário. Tem o advogado a capacidade postulatória.

Preceitua ainda ao artigo 36 do Código de Processo Civil:

“A parte será representada em juízo por advogado legalmente habilitado. Ser-lhe-á lícito, no entanto, postular em causa própria, quando tiver habilitação legal ou, não a tendo, no caso de falta de advogado no lugar ou recusa ou impedimento dos que houver.”

Tem-se, com isso, o princípio da indispensabilidade do advogado, sendo que os atos rogados em juízo devem ser feitos por intermédio do advogado. Porém, como todo princípio, este não é absoluto, tendo a lei admitindo exceções. Estão entre as exceções:

- a. As causas cíveis postuladas perante os juizados especiais federais (Lei 10.259/01, art. 10). Nos juizados especiais cíveis, órgãos da Justiça Ordinária, a presença do advogado é dispensada apenas nas causas de valor até vinte salários mínimos;
- b. Postulação perante a Justiça do Trabalho (exceto nos recursos dirigidos ao Tribunal Superior do Trabalho) e a Justiça de Paz⁶³;
- c. Impetração de Habeas Corpus (artigo 654 do Código de Processo Penal),
- d. Pedido de revisão criminal feito pelo próprio condenado.

Percebe-se que dentre as hipóteses levantadas no próprio ordenamento jurídico em que a presença do advogado é dispensável, não se descreveu a dispensa na defesa prévia da Lei de Improbidade Administrativa.

Cássio Scarpinella Bueno, citado por Calil Simão⁶⁴, entende ser o advogado indispensável para a apresentação das informações contidas na defesa prévia, defende o autor:

⁶² Ibidem. p.735.

⁶³ STF – ADI 1.105 e ADI 1.127, rel. Ministro Ricardo Lewandowski (17.05.2006).

⁶⁴ Ibidem. p. 503.

Impensável, de resto, que a “defesa prévia”, a que alude o parágrafo único em discussão, dispense a representação dos(s) réu(s) por advogado, diante do art. 36 do Código de Processo Civil.

Em uma posição totalmente oposta, defende Calil Simão⁶⁵ que o advogado seria dispensável na fase de defesa prévia da Lei de Improbidade. Propõe o autor que a notificação não tem a finalidade completar a relação processual, ou seja, não tem o escopo de inserir o requerido como parte no processo, que mesmo com a sua realização, ele continua sendo apenas parte na demanda. Defende ainda, que o notificado não postula nada, tão só justifica uma eventual conduta e que sua defesa propriamente dita será realizada caso a ação seja recebida.

Respeitada a opinião em sentido contrário, entendemos que a figura do advogado é essencial ao desenvolvimento da justiça. A legislação é expressa nos casos em que o advogado pode ter sua atuação dispensada. Contudo, assim não o fez na ação de improbidade administrativa, não podendo aceitar sua não participação, seja na fase de defesa prévia, seja após o recebimento da ação.

⁶⁵Ibidem. p. 503.

5. Conclusão

Este trabalho levantou aspectos importantes acerca da aplicação do Código de Processo Civil na fase de Defesa Prévia da Ação de Improbidade Administrativa, ao dispor que, do ponto de vista gramatical, na fase de defesa prévia ainda não existe processo propriamente formado.

Constatou-se que a fase de defesa prévia é uma evolução rara existente no âmbito do direito brasileiro, pois visa dar a oportunidade do acusado, antes do seu processamento, de demonstrar a não caracterização do ato ímprobo a ele imputado, garantindo, em última análise, evitar perseguições políticas.

Da maneira como foi insculpido na Lei, o ato de defesa prévia deveria resguardar-se de celeridade, garantindo se o caso, o combate imediato aos atos que causem danos ao erário e nesta esteira, fazer valer os princípios que regem o direito público e a administração pública.

Nesta linha de raciocínio, a aplicação do Código de Processo Civil já nesta fase, poderia causar, ao invés da pretendida rapidez, ainda mais entrave no processamento da ação.

Contudo, não se pode deixar de lado a figura da democracia e da ampla liberdade ao cidadão, garantidas pela Constituição Federal ao prever a possibilidade de ampla defesa e contraditório. Não há também como mesclar a aplicação do Código de Processo Civil, permitindo a utilização de alguns institutos e não a utilização de outros, não havendo no direito brasileiro, referida liberdade.

Não existe até o momento, sobre a possibilidade de aplicação do Código de Processo Civil na fase de Defesa Prévia da Ação de Improbidade Administrativa forte enfrentamento da matéria, seja pela jurisprudência, seja pela doutrina, permitindo, mais uma vez, por tais circunstâncias, verificar a plena utilização das normas processuais civis ordinárias no referido procedimento especial.

Diante do exposto conclui-se que a aplicação do Código de Processo Civil na fase de Defesa Prévia da Ação de Improbidade Administrativa é ato possível e,

na falta de estipulação de procedimento especial, é a única maneira de garantir o processamento lícito e eficaz de futura ação, a qual possui como ponto fundamental o combate aos desmandos ainda existentes no país, portanto, não seria o seu processamento capaz de macular a lisura prevista para o processamento de qualquer cidadão. Por essa razão, todas as obrigações, direitos e também todos os benefícios previstos pelo Código de Processo Civil, devem necessariamente ser utilizados na fase de Defesa Prévia da Ação de Improbidade.

6. Referências bibliográficas

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 17 ed. São Paulo: Método, 2009.

ALMEIDA PRADO, Francisco Octávio de. Improbidade Administrativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

ALVES, Rogério Pacheco, GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008.

ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil*. 13 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

AVENA, Norberto. Processo Penal Esquematizado. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: direito processual coletivo e direito processual público. Vol. 2, tomo III*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHERUBINI, Karina Gomes. Sanções Administrativas. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/13535/a-singularidade-do-prazo-de-defesa-previa-da-lei-de-improbidade-administrativa>.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade Administrativa. s.l. s.d. Dialética. p. 358.

DIDIER JR., Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. Volume 1. 12ª ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FARVETO, Rogério. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.429, de 02 de junho de 1992*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 7. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini, FERNANDES, Antonio Scarance, GOMES FILHO, Antonio Magalhaes. *As nulidades no processo penal*. São Paulo: RT, 2004.

JUSBRASIL. www.jusbrasil.com.br

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Atlas, 2006.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O Limite da Improbidade Administrativa: Comentários à Lei 8.429/92*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEDEIROS, Sérgio Monteiro de. *Lei de Improbidade Administrativa: comentários e anotações jurisprudenciais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. www.mpf.mp.br

NEIVA, José Antonio Lisboa. *Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo*. 3ª ed. Niterói: Impetus, 2012.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Civis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas*. São Paulo: Atlas, 2009.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias; RÉ, Aluisio Iunes Monti Ruggeri. Ação civil pública é refém do patrimonialismo. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2010-abr-17/acao-civil-publica-perpetuacao-patrimonialismo-brasileiro>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

SIMÃO, Calil. *Improbidade Administrativa – Teoria e Prática*. Leme: J.H. Mizuno, 2011.

SOBRANE, Sérgio Turra. *Improbidade Administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada*. São Paulo: Atlas, 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. www.stj.jus.br

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. www.stf.jus.br