

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO NOTURNO

CYNTIA VIANA LEÃO

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: condições, procedimentos e prescrição.

São Luís

2018

CYNTIA VIANA LEÃO

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: condições, procedimentos e prescrição.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Eliud José Pinto da Costa

São Luís

2018

Leão, Cyntia.

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: condições,
procedimentos e prescrição / Cyntia Leão. - 2018.
46 p.

Orientador(a): Eliud José Pinto da Costa.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São
Luís, 2018.

1. Ação de Improbidade administrativa. 2. Agente público. 3. Lei 8.429/92. I. Pinto da Costa, Eliud José. II. Título.

CYNTIA VIANA LEÃO

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: condições, procedimentos e prescrição.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Eliud José Pinto da Costa

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Eliud José Pinto da Costa (Orientador)

A Deus, por ser essencial em minha vida; a meu pai Luiz Leão, minha mãe Iani Leão e aos meus irmãos; ao meu companheiro Alex Brito, e meus filhos Luiz Guilherme, Ana Luiza e João Luiz e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Eliud José Pinto da Costa, pela orientação e pelo seu grande desprendimento em ajudar.

Ao meu amigo Denis Sousa, pelo incentivo e grande ajuda com o fornecimento de material para realização do trabalho.

A minha amiga Silvages Araújo, pela ajuda na normalização do trabalho;

A minha irmã Rachel Leão, por todas as palavras de incentivo e motivação.

À todos vocês, o nosso muito obrigado.

RESUMO

A Lei n. 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, representa um dos mais importantes instrumentos de combate à corrupção pública. Tal lei objetiva a tutela do patrimônio público e da moralidade, impondo aos agentes públicos e aos particulares, padrão de comportamento probo. Este estudo evidencia a importância do cumprimento da Lei 8.429/92 através da ação de improbidade administrativa. Trata-se de uma revisão de literatura, onde fez-se um breve histórico legislativo da improbidade administrativa, abordando sua natureza jurídica, algumas rotulações equivocadas e a relação com o artigo 37 da Constituição Federal. É ressaltada ainda as condições da ação e os atos procedimentais da ação de improbidade administrativa, bem como a prescrição e sua particularidade em relação ao ressarcimento.

Palavras-chave: Ação de improbidade Administrativa. Lei 8.429/92. Crime de Responsabilidade. Agentes públicos.

ABSTRACT

Law no. 8,429 / 1992, Administrative Improbability Act, represents one of the most important instruments to combat public corruption. This law aims at protecting the public heritage and morality, imposing on public agents and individuals, a standard of probative behavior. This study highlights the importance of complying with Law 8.429 / 92 through administrative improbity. This is a literature review, where a brief legislative history of administrative improbity was made, addressing its legal nature, some misleading labels and the relation with article 37 of the Federal Constitution. It is also highlighted the conditions of the action and the procedural acts of the action of administrative improbity, as well as the prescription and its particularity in relation to the reimbursement.

Keywords: Action of administrative improbity. Law 8,429 / 92. Responsibility Crime. Public agents.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	10
2.1	Natureza jurídica da ação.....	12
2.2	Rotulação da ação de improbidade administrativa.....	12
2.3	A lei de improbidade administrativa e o artigo 37 da Magna Carta.....	13
3	CONDIÇÕES DA AÇÃO.....	15
3.1	Dos Pedidos.....	15
3.2	Interesse de agir.....	16
3.3	Legitimidade ativa.....	17
3.4	Legitimidade passiva.....	18
3.5	Possibilidade de litisconsórcio.....	19
4	DOS ATOS PROCEDIMENTAIS DA AÇÃO.....	21
4.1	Do rito processual.....	21
4.2	Do uso da ação civil pública contra os atos de improbidade.....	21
4.3	Notificação e defesa preliminar.....	26
4.4	Do juízo prévio de admissibilidade da ação.....	30
4.5	Citação e contestação.....	34
4.6	Tutela de urgência.....	36
5	DA PRESCRIÇÃO.....	39
5.1	Da prescritibilidade do ressarcimento.....	39
5.2	Vínculo transitório com a administração pública.....	40
5.3	Ocupantes de cargos efetivos ou empregos.....	41
5.4	Contra particulares.....	42
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
	REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

O ato de improbidade é todo e qualquer ação que não seja proba, que não possua probidade, um ato desprovido de integridade, honestidade e boa fé. Já o ato de improbidade administrativa poderá ser qualquer conduta comissiva ou omissiva, praticada no exercício da função pública ou fora dela, que cause dano ao erário, ou promova enriquecimento ilícito e ou ainda viole aos princípios administrativos.

O termo improbidade administrativa foi bastante popularizado quando as famigeradas pedaladas da gestão da então presidenta da república Dilma Rousseff, em 2016, passaram a ser avaliadas e posta em xeque. Na prática, a improbidade é bastante conhecida no contexto político brasileiro, visto tantos escândalos, punições e afastamentos de gestores públicos.

Há vários diplomas legais que disciplinam a conduta ímproba, a própria Constituição Federal (1988), no artigo 37, é o exemplo mais clássico do assunto. Há, também, a Lei de Responsabilidade Fiscal, (Lei Complementar 101 de 04/05/2000), a Lei 1079 de 1950, que trata dos crimes de responsabilidade, bem como a Lei de Licitações (Lei nr.8.666 de 21 de junho 1993), assim como um amplo conjunto de regramentos que normatizam o assunto.

Para tanto, debruçar-se-á sobre a Ação de Improbidade Administrativa, como objeto de pesquisa, com respaldo no regramento legal citado, buscando entender, como problema de pesquisa fundamental, além da natureza da ação, quais as condições necessárias a esta ação, bem como quais os atos procedimentais que a demandam e os aspectos prescricionais que envolvem o objeto da ação.

O atual contexto vivido pela sociedade brasileira em que se refere aos atos irregulares, generalizados como corruptos, realizados por parte de seus representantes ou agentes públicos em geral, proclama pela tão esperada justiça aos cidadãos. Destarte, o país atravessa por um momento de muitas incertezas quanto à eficácia dos mecanismos do combate à corrupção e demais atos de improbidade administrativa, causando uma profunda instabilidade política e institucional que vem desgastando constantemente a égide do estado democrático de direito.

Tanto o poder constituinte originário e derivado como o legislador ordinário têm relevante papel na construção de um aparato normativo apto a punir adequadamente todos aqueles que causem dano ao erário, se enriqueçam ilicitamente as custas do patrimônio

público ou mesmo ajam em desconformidade com os princípios estruturantes da administração pública, sobretudo a moralidade administrativa.

Esses aspectos desnudam a necessidade de estudos sobre a temática em tela. Além da segurança jurídica e institucional, a proteção à probidade administrativa avança, (e nesse aspecto, entender a ação de improbidade administrativa) em sedimentar a cidadania e fortalecer a democracia.

O interesse pelo tema nasceu a partir da observação da frequência em que agentes políticos eram pegos em atos de improbidade. Daí a inquietação em analisar a Lei 8429/92. Trata-se de uma revisão bibliográfica, onde fez-se uma vasta pesquisa utilizando-se fontes primárias e secundárias como livros, artigos científicos, dissertações, teses, internet e revistas especializadas.

Assim, a presente monografia apresenta-se como um estudo de caráter descritivo, que busca evidenciar a importância do cumprimento da Lei 8.429/92 através da Ação de Improbidade Administrativa e sempre procurando identificar as peculiaridades da mesma. No primeiro capítulo faz-se uma análise sobre os aspectos gerais da Ação de Improbabilidade Administrativa. Nas seções posteriores testa introdução tratar-se-á de um breve histórico, a natureza jurídica, algumas rotulações equivocadas e a relação com o artigo 37 da Constituição Federal.

No capítulo 2, abordaremos as condições da ação, onde devendo observar sempre: o interesse de agir, a legitimação da causa e a possibilidade jurídica do pedido. No capítulo posterior, evidenciaremos os atos procedimentais da ação de Improbidade Administrativa, identificando o rito processual e suas consequências; as divergências da utilização da Ação Civil Pública contra os atos de improbidade; a notificação e a defesa prévia e, conseqüentemente, sem esquecer, da Citação, da Contestação e do juízo de admissibilidade da tutela de urgência.

No último capítulo, abordaremos também a prescrição e sua particularidade em relação ao ressarcimento. Nas considerações finais retomamos algumas ideias principais aventadas ao longo dos capítulos.

2 BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

De acordo com Bezerra Filho¹ o ato de improbidade retrata a ideia de desonestidade, de má-fé e ilegalidade podendo resultar na obtenção de vantagem ilícita ou em prejuízo ao erário ou que vá contra os princípios norteadores da administração pública.

Todo agente público tem a obrigação legal de servir a administração com honestidade, prosseguindo no exercício de suas funções sem tirar proveito dos poderes ou facilidades decorrentes delas em benefício pessoal ou a quem queira favorecer. Portanto, ao criar a Lei n. 8.429/92, o legislador queria justamente combater esses atos que lesionavam, de alguma forma, o bom funcionamento da administração pública. A lei regula o disposto no art. 37, §4º da CRFB/88 e vem sendo utilizada em todo o país para a responsabilização de inúmeros agentes públicos e autoridades de todas as esferas federativas.

A Lei de Improbidade Administrativa originou-se do projeto encaminhando ao Congresso Nacional, por não menos que Fernando Collor de Mello, que tão logo sofreria de impeachment e perderia o cargo por denúncias de corrupção.

Mas o combate mesmo, à improbidade na Administração Pública, teve seu marco inaugural com o Decreto-lei 3.240, de 08 de maio de 1941, que regula o sequestro dos bens de pessoas, as quais são indiciadas por crimes que resulte em prejuízo para a Fazenda Pública, ou seja, medida acautelatória de ação penal, que visa garantir caso haja condenação do réu por crimes que tenha perda a Fazenda Pública.

Em seguida temos a Constituição Federal de 1946² no seu art. 141, §31 aduz que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influencia ou por abuso de cargo ou de função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

Logo depois veio a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, que regula o processo e defini os crimes de responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários de Estado, a qual não excluiu o processo e julgamento daquelas autoridades por crime comum, na justiça ordinária (art. 3º). Em seu art. 9º, foram definidos aqueles crimes contra a probidade na administração.

¹ BEZERRA FILHO, Aluísio. **Atos de improbidade administrativa**: lei 8.429/92: anotada e comentada. 2. ed. São Paulo: Juruá, 2014.

² BRASIL. **Assembleia Constituinte de 1946**. Anais da Assembleia Constituinte, Organizados pela Redação de Anais e Documentos Parlamentares. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1946-1949.

Depois, a Lei 3.164, de 01 de junho de 1957, para assegurar a eficácia de sentença a ser proferida em ação de natureza civil, semelhante aquela prevista no Decreto-lei 3.240/41.

Em 1958 a Lei 3.502, de 21 de dezembro do mesmo ano, trouxe os legitimados para ação de improbidade e poucas normas para eficácia do procedimento, regulando o artigo 141, §31 da CF/46.

Logo depois com a CF/67 – 69, art 153, §11: “não haverá pena de morte, de prisão perpetua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionaria ou subversiva, nos termos que a lei determina. Esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na Administração Publica, direta ou indireta.

Consequente veio a CF/88, no art. 37, § 4º, no qual prever sanções civis para os atos de improbidade na forma e gradação prevista em lei. E, conseqüentemente, veio a Lei 8.429 que foi decretada e sancionada em 2 de junho de 1992. Com o advento dessa Lei foram revogadas expressamente a, de banimento Lei 3.164/57 e a Lei 3.502/58.

Sobre a lei n. 8.429/1992, Bertoncini³ considera:

A lei que veio precipuamente regulamentar a matéria no plano infraconstitucional, dando efetividade às disposições constitucionais, em especial ao art. 37, § 4º, foi a Lei n. 8.429, de 2.6.1992. Essa lei estabeleceu regras de direito material e de direito processual em matéria de improbidade administrativa. Previu, inicialmente, os sujeitos ativo e passivo dos atos de improbidade administrativa. Desenhou o perfil dos chamados atos de improbidade administrativa, estabelecendo três espécies dessa categoria: os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, os atos de improbidade administrativa que importam em prejuízo ao erário e os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, fixando, ademais, as respectivas sanções. Também institui regras referentes à investigação dos atos de improbidade, bem como do processo judicial de persecução desses ilícitos, prevendo para tanto medidas cautelares e a ação principal, dentre outras disposições de natureza adjetiva e substantiva.

Existem ainda, previsões esparsas aos atos de improbidade pela Lei 8.666/93 (Licitações), Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e Lei Complementar 101/2000 (Responsabilidade Fiscal).

Sendo assim, observa-se que a promulgação da Lei de Improbidade Administrativa, vem em virtude do amadurecimento da sociedade, em busca da moralidade do indivíduo, de modo a enrijecer as leis para o efetivo combate a corrupção.

³ BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa**: 15 anos da Lei n. 8.429/1992. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

2.1 Natureza jurídica da ação

A polêmica reside em dois aspectos principais: a ação é de natureza penal ou civil; e se ela consiste em tutela individual ou coletiva.

Tal questionamento foi levado até o Supremo Tribunal Federal sobre a natureza civil ou penal, por meio do julgamento da Reclamação 2.139, em que se discutiu a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos, de modo que prevaleceu o entendimento de que as respectivas sanções têm forte conteúdo penal e por isso se submetem aos foros especiais por prerrogativa de função, previstos na Constituição Federal para ações penais e por crimes comuns e de responsabilidade.

Nas observações de Gustavo Senna Miranda⁴, de que os atos de improbidade administrativa têm inquestionável natureza civil. A começar pelo fato de que o legislador se valeu da técnica do conceito jurídico indeterminado (violação de princípio), incompatível com a tipicidade do direito penal. Além disso, nenhum dos atos de improbidade tem como sanção a privação da liberdade.

Como se não bastasse, a própria Constituição Federal acentuou a autonomia entre punições por improbidade e as sanções penais, ao dispor, no § 4º do art. 37, que os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ora, se de fato houvesse natureza penal a própria ordem constitucional faria referência, o que pelo contrário, fez distinções entre aplicação dos institutos.

2.2 Rotulação da ação de Improbidade administrativa

Convém destacar que equivocada, costuma-se rotular ações coletivas, indistintamente, ação civil pública, a ação popular e mesmo a ação por improbidade administrativa, quase sempre ajuizada por meio de ação civil pública.

De modo que, quando a conduta administrativa lesiva ao patrimônio público não é marcada de forma qualificada de imoralidade administrativa A Constituição Federal prevê a ação popular (artigo 5º, LXXIII).

⁴ MIRANDA, Gustavo Senna. Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como crimes de responsabilidade. In: **Revista dos Tribunais**, ano 96, volume 857, mar.2007, p.478-511.

Da mesma forma, quando um ato administrativo causa lesão ao patrimônio público, com ou sem imoralidade administrativa, e nele ausente o caráter de improbidade, constitucionalmente esta autorizada a ação civil pública tendente a reparação do dano, artigo 129,III, da Constituição Federal.

Com efeito, os atos de improbidade administrativa estão previstos na Lei 8.429/1992, cujas sanções são determinadas pela própria Constituição Federal, a saber: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação postas na aludida lei.

Em que pese existam outras ações que busquem o ressarcimento ao erário cada uma conserva seu âmbito de atuação, sem qualquer tipo de fungibilidade.

Visto que a ação por improbidade administrativa, além do ressarcimento dos prejuízos ao Erário da perda dos bens ilicitamente adquiridos, importa também sanções do 12 da Lei 8.429/92, como perda da função pública, multa civil, a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos fiscais ou creditícios.

Assim, a sistematização da norma com aptidão para impor por meio de uma ação de natureza civil, isolada ou cumulativamente com a reparação ou ressarcimento dos danos causados ao Erário, punições que antes só era possível através de julgamentos de procedimentos criminais ou em julgamentos de crimes de responsabilidade.

2.3 A lei de improbidade administrativa e o artigo 37 da Magna Carta

Convém desde já questionar-se a realização de publicidade fora do contexto do artigo 37,§1º, ainda que não cause danos aos cofres públicos, levaria aplicação o §4º do mesmo dispositivo, disciplinado pela Lei 8.429 de 1992?

As normas de direito, não devem ter um cunho de armadilha, de modo que só podemos cogitar a aplicação das penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa, ao analisar um caso concreto, se agiu de fato contra os preceitos constitucionais, e se tal agir tipifica uma conduta na Lei de Improbidade Administrativa.

Nessa esteira, trazemos a baila o entendimento do Superior Tribunal de Justiça⁵:

Administrativo – Responsabilidade de prefeito – Contratação de pessoal sem concurso público – Ausência de prejuízo. Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inaplicabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei n. 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não

⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal de Justiça**. STJ, 1ª T., Resp 213.994-MG, rel. Min. Garcia Vieira, j. 17.8.1999.

o inábil. Recurso improvido (STJ, 1ª T., Resp 213.994-MG, rel. Min. Garcia Vieira, j. 17.8.1999).

O que mostra de tal lição, é que não há dúvidas que o agente deva ser honesto, prudente e diligente em seus atos, cabendo ao Judiciário analisar tais condutas a luz da Lei de Improbidade Administrativa.

Frise-se ainda, que não é mero descumprimento dos preceitos esculpido no artigo 11, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa que ensejará as sanções, pois o bem maior que deve se prevalecer é a honestidade, cabendo apenas aos desonestos, com proveito pessoal as sanções suscitadas na Lei de Improbidade Administrativa.

3 CONDIÇÕES DA AÇÃO

Condições da ação são aquelas necessárias a que o juiz declare existente e atue a vontade concreta da lei invocada pelo autor ou para que este possa obter um pronunciamento favorável.

Para Chiovenda⁶, são condições da ação: 1) a existência de uma vontade da lei que assegure a alguém um bem, obrigando o réu a uma prestação; 2) a qualidade, isto é, a identidade da pessoa do autor com a pessoa favorecida pela lei e da pessoa do réu com a pessoa obrigada; 3) o interesse em conseguir o bem por obra dos órgãos públicos.

No mesmo liame, Arruda Alvim⁷ define as condições da ação com as categorias lógico-jurídicas, existentes na doutrina e, muitas vezes, na lei, que, se preenchidas, possibilitam que alguém chegue à sentença de mérito. Em nosso ordenamento jurídico, as condições da ação são o interesse de agir, a legitimação para a causa e a possibilidade jurídica do pedido (artigo 295 e 267, VI, do CPC).

3.1 Dos pedidos

Consiste a possibilidade jurídica do pedido na viabilidade da pretensão deduzida na petição inicial, isto é, a proteção em abstrato pelo ordenamento jurídico do pedido formulado pelo autor.

É mister esclarecer que, juridicamente é impossível a pretensão abstratamente ser vedada pelo ordenamento, nesses casos o processo deve ser extinto sem apreciação do mérito, nos termos do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil.

No que tange ação por improbidade administrativa, a pretensão deve necessariamente corresponder a uma ou mais sanções dos incisos I, II e III do artigo 12 da Lei 8.429/92. Tais como: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos fiscais ou creditícios.

⁶CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. 4.ed. Tradução: Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 2008.

⁷ALVIM, Arruda. Manual de direito processual civil. 17. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2017.

Serve como referencial a aplicabilidade das providências previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92, ensina José Antônio Lisboa Neiva⁸ que o pedido na ação de improbidade administrativa pode ser genérico, sendo certo que o fato do demandante ter delimitado a pretensão não vincula o magistrado, que tem o poder-dever de incluir na sentença a tutela aplicável ao caso concreto.

A petição inicial da ação de improbidade pode apresentar mais de uma causa de pedir, com isso constituir-se-á em hipótese de cumulação de demandas na mesma relação processual⁹.

Esclarece José Antônio Lisboa Neiva¹⁰ que, a qualificação jurídica elaborada pelo demandante, como ressaltado, não é vinculativa, razão pela qual o magistrado pode perfeitamente corrigir o incorreto enquadramento efetuado, como, por exemplo, no caso em que o autor qualificou os atos impugnados como “atos que geram enriquecimento ilícito”, quando na verdade seriam “atos que causam dano ao erário”. O magistrado, com base na descrição fática deduzida na inicial procederá à acertada adequação típica na sentença.

3.2 Interesse de agir

Ensina Arruda Alvim,¹¹ interesse de agir é aquele que leva alguém a procurar uma solução judicial, sob pena ver frustrado o atendimento da sua pretensão.

Na ação por improbidade administrativa haverá interesse de agir sempre que houver atos de improbidade previstos nos artigos 9, 10 e 11 da Lei 8.429/92.

O órgão prejudicado e o Ministério Público terão interesse de agir, em busca da punição do responsável, nos termos do artigo 12.

É mister pontuar que, caso o único pedido seja o ressarcimento e este tenha ocorrido, ocorrerá nesse caso a falta de interesse processual se o réu comprovar que ressarciu o Erário dos prejuízos sofridos em razão do desvio da conduta.

Nesse mesmo sentido ocorrerá a falta de interesse processual se o pedido for exclusivamente a perda da função e correr o término do mandato eletivo do réu, antes da prolação da sentença.

⁸NEIVA, José Antônio Lisboa. **Improbidade Administrativa**. legislação comentada artigo por artigo – doutrina, legislação e jurisprudência. 5. ed. Niterói - RJ: Impetus, 2013.

⁹TUCCI, José Rogério Cruz e. **A causa de Petendi no Processo Civil**. Coleção estudos de direito de processo Enrico Tullio Liebman. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

¹⁰NEIVA, op. cit., p. 75-76.

¹¹ALVIM, op. cit..

A ação por improbidade tem vocação para penalizar qualquer deslize cometido no exercício de função pública, por menor que seja a sua relevância. Contudo, pequenos deslizes devem ser resolvidos na instância administrativa, com repreensão proporcionais à sua dimensão, impondo-se a penalidade de advertência ou suspensão, por exemplo, conforme o artigo 127 da Lei 8.112/90, norma essa que se aplica aos servidores públicos federais e civis.

Embora a Lei de ação de improbidade administrativa, não faça qualquer condição no que tange a razoabilidade da ação, não se aparenta adequada a medida para casos de pouquíssima repercussão com os rigores da Lei 8.429/92, sendo que pode ser aplicado o artigo 127 da Lei 8.112/90.

3.3 Legitimidade ativa

Cuida-se da possibilidade concedida ao pretense titular de uma relação jurídica material de defender seus interesses em juízo, e com isso suportar as consequências determinadas pela sentença que soluciona a lide.

Em relação a ação por improbidade administrativa, a legitimidade para a causa é do órgão público atingido pela conduta desviante ou do Ministério Público, conforme artigo 16 e 17 da Lei 8.429/92, logo há concurso de titulares para esta ação, ou seja, poderá ser ajuizada por qualquer um deles.

Trata-se de enumeração taxativa, haja vista que nenhum outro órgão ou pessoa poderá propor ação desta natureza.

Vale mencionar que, a procuradoria do órgão interessado (cujo patrimônio material sofreu a lesão), ao ajuizar a ação de improbidade, conforme artigo 17 da Lei 8.429/92, estará agindo no exercício de direito próprio (legitimidade ordinária), como anota Ada Pellegrini Grinover¹²

Já o Ministério Público esta agindo em nome próprio para defender o interesse da Administração, está atuando em substituição processual (legitimidade extraordinária), nos termos do artigo 6 do Código de Processo Civil.

¹²GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de improbidade administrativa: decadência e prescrição, In: **Revista Interesse Público**, ano 7, n. 33, set./out. 2005, Porto Alegre: Notadez.

Oportuno consignar que, o Supremo Tribunal Federal – STF¹³ já decidiu que a propositura da ação por um dos legitimados não impede a propositura de ação pelo outro. Senão vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CF. Legitimação extraordinária conferida ao órgão pelo dispositivo constitucional em referência, hipótese em que age como substituto processual de toda a coletividade e, conseqüentemente, na defesa de autêntico interesse difuso, habilitação que, de resto, não impede a iniciativa do próprio ente público na defesa de seu patrimônio, caso em que o Ministério Público intervirá como fiscal da lei, pena de nulidade da ação (art. 17, § 4º, da Lei nº 8.429/92). Recurso não conhecido. (STF. RE 208790/SP, rel. Ilmar Galvão, J, 27/09/2000).

Portanto, haverá conexão entre as ações (artigo 103 do CPC), visto que ambas terão o mesmo pedido ou a mesma causa de pedir, com isso implicando em sua reunião para julgamento simultâneo no juízo prevento (artigo 105 do CPC combinado com o artigo §5º do artigo 17 da Lei 8.429/92).

3.4 Legitimidade passiva

A legitimidade passiva para ação por improbidade é atribuída a quem deu causa à conduta ímproba ou concorreu para que ela acontecesse e também a quem dela possa ter se beneficiado.

Convém registrar que, não há conduta de improbidade sem a participação direta de um agente público, condição *sinequa non* para que se mostre ajuizável a ação por improbidade.

Com efeito, se o dano for causado ao erário por quem não tem qualquer tipo de vínculo com a Administração, estará sujeito a ação civil pública (Lei 7.347/85) ou ação popular (Lei 4.717/65), mas não à ação por improbidade administrativa.

Cabe destacar que a preposição contra pode (artigo 1º e seu parágrafo único da Lei 8.429/92) uma importante observação pode induzir que somente haverá ato de improbidade quando resultar em lesão ao erário, o que não é correto dizer, haja vista que a própria lei diz que há atos de improbidade que não acarretam prejuízos materiais ao patrimônio público, como nos casos previstos no artigo 9º e no artigo 11 da Lei de Improbidade.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 208790/SP, rel. Ilmar Galvão, J, 27/09/2000). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

O artigo 9 prevê hipóteses em que o agente público obtém enriquecimento ilícito através da obtenção de vantagem patrimonial indevida por meio do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1 da lei.

No entanto, o artigo 11 enumera situações em que não há repercussão negativa no patrimônio público, nem enriquecimento ilícito do agente público, mas ofendem aos princípios da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Assim ao utilizar a preposição *contra*, não se refere apenas a prejuízo patrimonial, mas também a atos que acarretam prejuízo aos princípios e regras de boa administração das entidades públicas ali mencionadas.

Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁴, a expressão agente público é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público.

Nesta noção enquadra-se qualquer um que desempenhe funções estatais, tais como chefes do Poder Executivo e parlamentares de todos os níveis, ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

Refere-se agente público aquele que exerce mandato, cargo, emprego ou função nas entidades, mencionadas no artigo 1º, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo (artigo 2º da Lei 8.429/92).

3.5 Possibilidade de litisconsórcio

Na ação por improbidade administrativa é possível a existência de litisconsórcio ativo e passivo.

Haverá litisconsórcio ativo se o Ministério Público e a entidade prejudicada pelo ato ímprobo resolverem agir conjuntamente, nesse caso tratar-se-á de litisconsórcio facultativo¹⁵, por não se enquadrar no artigo 47 do CPC.

¹⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 33. ed. **Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 92**, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

Cabe frisar novamente que, o Ministério Público age na condição de substituto processual, ou seja, move ação em nome próprio, mas para defender interesse alheio.

Neste caso o litisconsórcio seria unitário, visto que os efeitos da sentença seriam exatamente os mesmos para ambos, por se tratar de interesse jurídico único e exclusivo da entidade prejudicada.

Por essa razão é que eventual recurso interposto pelo Ministério Público aproveitará à mencionada entidade, ainda que pessoalmente tenha ela oferecido recurso (artigo 509 do CPC).

Também poderá haver litisconsórcio ativo entre entidades públicas ou equiparadas que tenham sido simultaneamente prejudicadas. Contudo, seria litisconsórcio facultativo, visto que as entidades poderiam também agir de forma singular, ou seja, o litisconsórcio seria de sua vontade e permitido nos termos do artigo 46 do CPC.

Também é possível o litisconsórcio passivo, como resulta claro o artigo 3º da Lei 8.429/92.

Temos precedente do Superior Tribunal de Justiça¹⁶, que o ente público assumia a posição de litisconsórcio passivo, para defender a lisura do ato impugnado nos termos do §3º do artigo 17 da Lei 8.429/92.

Todos estão sujeitos às sanções da Lei de Improbidade, na medida da sua responsabilidade e proveito, conforme os seus artigos 4º e 8º, combinados com o artigo 18º.

A princípio o litisconsórcio passivo também será facultativo, visto que nada obriga que sejam processados conjuntamente, embora seja recomendável, em razão de que sejam acionados de uma só vez, conveniência da apuração e da instrução do feito.

O litisconsórcio deve ser tratado como parte distinta, segundo os ditames do artigo 48 do CPC, consequência disso é que poderá ser revel aquele que eventualmente não contestar (artigo 320, inciso I do CPC), o mesmo entendimento no que tange na interposição de recursos (artigo 509 do CPC).

Comum será a contagem do prazo em dobro para contestar, recorrer e falar nos autos, desde que tenham advogados distintos, nos termos do artigo 191 do CPC.

¹⁵Por se tratar de litisconsórcio facultativo, decidiu o Superior Tribunal de Justiça que não há necessidade de citação do ente público em ação movida pelo Ministério Público (Recurso Especial 565.317/RO, Resp 123.672/SP, Resp 167783/MG).

¹⁶Recurso Especial 637.597/SP.

4 DOS ATOS PROCEDIMENTAIS DA AÇÃO

4.1 Do rito processual

Ao realizar o procedimento a ser adotado na ação por improbidade administrativa optou o legislador pelo rito ordinário, com especificidades acrescidas pelos artigos 17 e 18 da Lei 8.429/92.

Assim, na fase de conhecimento da ação por improbidade, aplicar-se-iam as normas do processo comum ordinário quanto à petição inicial, a citação e intimação, a resposta do réu, a fase instrutória, a sentença, os recursos, a execução, salvo naquilo que a própria Lei 8.429/92 disponha de forma diversa.

Ocorre que, as modificações introduzidas nos parágrafos do artigo 17 da citada lei, pela Medida Provisória 2.088-35/200, com edição final da Medida Provisória 2.225-45/2001, elevou a tal ponto a conferir-lhe rito especial, notadamente em razão da necessidade de notificação do réu para apresentar defesa preliminar e da possibilidade de rejeição de plano da petição inicial.

Em fase disso, entende José Antônio Lisboa Neiva¹⁷ que não é mais possível a tramitação da ação pelo rito ordinário.

Por outro lado, a exigência de notificação do réu para a apresentação de defesa preliminar não alterou significativamente o rito da ação por improbidade, que se manteve o mesmo após a citação, de modo que não é inviável que continuem a ser adotadas as regras, institutos e princípios do rito ordinário no seu processamento.

4.2 Do uso da ação civil pública contra os atos de improbidade

É frequente o uso da ação civil pública em situações diversas, inclusive contra atos de improbidade, transformando esta importante *ação em panacéia geral para toda e qualquer situação*, conforme registra Rogério Lauria Tucci¹⁸, emprestando frase de Kazuo Watanabe.

¹⁷NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa**: legislação comentada artigo por artigo – doutrina, legislação e jurisprudência. 5.ed. Niterói - RJ: Impetus, 2013.

¹⁸TUCCI, Rogério Lauria. Ação civil pública: abusiva utilização pelo Ministério Público e distorção pelo Poder Judiciário. In: **Revista Forense**, v. 365, ano 99, jan/fev 2003.

Cumpra consignar que se trata de estratégia processual já admitida como válida pelos nossos tribunais pelo Superior Tribunal de Justiça¹⁹.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADEQUAÇÃO. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, DESPROVIDO. 1. O recurso especial fundado na alínea c exige a observância do contido nos arts. 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil, e 255, § 1º, a, e § 2º, do RISTJ. 2. A ausência de prequestionamento do dispositivo legal tido como violado torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ. 3. Inexiste violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil, quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes. **4. O entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência admite a adequação/compatibilidade do ajuizamento de ação civil pública (Lei 7.347/85) nas hipóteses de atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/92.** 5. "Vemse firmando o entendimento de que a ação judicial cabível para apurar e punir os atos de improbidade tem a natureza de ação civil pública, sendo-lhe cabível, no que não contrariar disposições específicas da lei de improbidade, a Lei 7.347, de 24-7-85. É sob essa forma que o Ministério Público tem proposto as ações de improbidade administrativa, com aceitação da jurisprudência (...). Essa conclusão encontra fundamento no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, que ampliou os objetivos da ação civil pública, em relação à redação original da Lei 7.347, que somente a previa em caso de dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O dispositivo constitucional fala em ação civil pública 'para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos'. Em consequência, o artigo 1º da Lei nº 7.347/85 foi acrescido por um inciso, para abranger as ações de responsabilidade por danos causados 'a qualquer outro interesse difuso ou coletivo'. Aplicam-se, portanto, as normas da Lei nº 7.347/85, no que não contrariarem dispositivos expressos da lei de improbidade." (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "Direito Administrativo", Ed. Atlas, 15ª ed., 2003, pág. 693) 6. Precedentes do STJ. 7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. (STJ, Resp 515.554/MA, rel. Ministra Denise Arruda, j, 18.05.2006).

Todavia, autorizada doutrina utiliza a incompatibilidade da ação civil pública com a persecução das condutas por improbidade.

Ensina Arnoldo Wald e Rodrigo Garcia da Fonseca²⁰ que a ação civil pública é incompatível com a ação por improbidade administrativa, visto ser a matéria regulada inteiramente pela Lei 8.429/92, tanto do ponto de vista substantivo quanto adjetivo, caso em que teria aplicação o princípio *Lex posterior derogat priori*, consagrado no §1º do artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Para contribuir com seu entendimento, destacam os apontados autores que há especificidades na Lei 8.429/92, que são incompatíveis com a ação civil pública, como a

¹⁹Recurso Especial 515.554/MA; Recurso Especial 737.972/PR: Ação Penal 515/MT.

²⁰WALDA, Arnold; FONSECA, Rodrigo Garcia da. **A ação de improbidade administrativa**. 2002. Disponível em <http://www.camara.gov.br/setores/proc/revistapro/revproc2002/arti_arnold_rodrigo.pdf>. Acesso em: 22 mar 2018.

reversão em prol da entidade jurídica prejudicada de todo o produto da condenação, que se mostra inconciliável com a reversão para o fundo previsto no artigo 13 da Lei 7.347/85.

Destacam, ainda, que a ação civil pública se restringe às condenações em dinheiro ou em obrigação de fazer (artigo 3 da Lei 7.347/85), enquanto a ação por improbidade impõe também outros tipos de sanções, como a perda de cargo público e de direitos políticos (artigo 12 da Lei 8.429/92).

Da mesma forma Rogério Lauria Tucci²¹ entende inconfundíveis a ação civil pública e ação de responsabilidade por atos de improbidade administrativa, porque têm diferentes finalidades, objetos distintos e peculiaridades que as distinguem como, por exemplo, a vedação de transação, acordo ou conciliação na ação por improbidade (§1º do artigo 17 da Lei 8.429/92).

Discordante é Carlos Frederico Brito dos Santos, segundo o qual a ação civil pública deve ser entendida como ação não-penal, de modo que o rito da Lei 7.347/85 seria aplicável a qualquer ação de natureza civil, inclusive à ação por improbidade administrativa²².

Considerando os argumentos favoráveis e contrários, revela-se compatibilidade entre a ação civil pública e a persecução por improbidade administrativa, desde que seja adotado o rito ordinário, com a aplicação subsidiária do processo de conhecimento disciplinado pelo Código de Processo Civil, sobre o que são coincidentes os artigos 17 da Lei 8.429/92 e 19 da Lei 7.347/85;

Nestas condições, de fato, incompatibilidade total não haverá entre ambos os diplomas legais, especialmente porque conciliam satisfatoriamente importantes elementos como a legitimidade das partes e o objeto da ação.

Assim é que o Ministério Público e o Poder Público têm legitimidade ativa para ação por improbidade (caput do artigo 17 da Lei 8.429/92) e também para ação civil pública (incisos I, III e IV do artigo 5º da Lei 7.347/85).

No pólo passivo da ação civil pública também podem se acomodar o agente público e o terceiro que tenha participado do ato ímprobo ou dele se beneficiado, já que a Lei 7.347/85 não cria nenhuma restrição a isso, no entanto, na medida em que admite como réu ou responsável qualquer pessoa que tenha praticado dano a interesse difuso ou coletivo.

O objeto da ação por improbidade de outra forma é defensável por ação civil pública, visto que o interesse da Fazenda Pública atinente também ao interesse público e,

²¹TUCCI, op. cit., p. 143

²²SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **A ação civil pública por ato de improbidade administrativa**. Disponível em: <<http://www.redebrasil.inf.br/0artigos/civilpublica.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

portanto, pode ser rotulado *difuso* ou *coletivo*, para os fins do inciso IV do artigo 1º da Lei 7.347/85.

Esta coincidência de elementos, sem dúvida, torna compatível o uso da ação civil pública com a persecução dos atos ímprobos.

Contudo, há exagero em afirmar que a compatibilidade é total, porque isso não acontece, já que existem algumas importantes diferenças entre as ações.

A começar pelo fato de que a ação por improbidade não admite transação, acordo ou conciliação, haja vista expressa vedação contida no §1º do artigo 17 da Lei 8.429/92, enquanto que a ação civil pública admite os já institucionalizados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), com supedâneo no §6º do artigo 5º da Lei 7.347/85.

Para Marino Pazzaglini Filho²³ se admite transação na ação por improbidade quando o autor postular unicamente a restituição integral do acréscimo patrimonial indevido ou de reparação total da lesão patrimonial.

Contudo, cremos que não existe esta possibilidade, nem mesmo nestas restritas hipóteses, posto que não pode o autor da ação (ente prejudicado ou Ministério Público) dispor dos valores que devem ser entregues ao Erário.

A transação exige concessões recíprocas, que o autor da ação não tem autorização legal para oferecer.

Poder-se-ia cogitar de acerto na forma de reposição dos valores ao Erário, o que é acreditável, mas isso não implica em transação e sim em reconhecimento da procedência do pedido (artigo 269, II, do CPC), em que o réu concorda em atender integralmente à pretensão do autor, embora em pagamento parcelado ou oferecendo bens particulares que não têm relação com o ato ilícito.

No entanto, a transação, no sentido preciso do termo, não é admitida em ação por improbidade.

Outra importante diferença é que na ação por improbidade qualquer ressarcimento ou perda de bens reverter exclusivamente em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito, nos termos explicitamente colocados pelo artigo 18 da Lei 8.429/92, de modo que não se pode cogitar de alguma reversão em favor do fundo previsto no artigo 13 da Lei 7.347/85.

²³PAZZAGLINI FILHO. Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Quanto a este ponto se apresenta separada do comando legal a solução oferecida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial 735.424/SP, quando se entendeu, em ação civil pública, que inexistente qualquer empecilho à utilização da via eleita pelo fato de que a indenização deve ser recolhida ao fundo de que trata o artigo 13 da Lei 7.347/85 porque a própria lei prevê que esses recursos serão destinados à reconstituição dos bens lesados.

A Lei 8.429/92 é taxativa ao afirmar que o produto da condenação deve reverter única e exclusivamente em favor da entidade pública prejudicada pela conduta diferente, de maneira a não colocar pedido de recolhimento do objeto da condenação ao fundo previsto no artigo 13 da Lei 7.347/85.

Outro ponto divergente é a notificação do requerido para que apresente defesa preliminar na ação por improbidade (§7º do artigo 17 da Lei 8.429/92), procedimento inexistente na ação civil pública.

Frise-se, ainda, a possibilidade do juiz decretar a improcedência antecipada do pedido, nos termos do §8º do artigo 17, após a manifestação preliminar do requerido, hipótese inexistente no rito da ação civil pública.

Essas diferenças recomendam cuidado no manuseio da ação civil pública para a perseguição dos atos de improbidade, sob risco de desvirtuamento da finalidade e dos efeitos da ação ajustada pela Lei 8.429/92.

O que se percebe, ao fim de tudo é que o uso da ação civil pública revela-se desnecessária contra os atos de improbidade. Principalmente nas iniciativas do Ministério Público, transparece certa força do hábito no uso desta ação, de inegável importância, sem dúvida, nas últimas décadas, para a defesa dos interesses difusos, coletivos e em casos de relevância social, até mesmo de interesses individuais homogêneos.

Contudo, quando se trata de improbidade administrativa a utilização da ação civil pública é desnecessária e potencialmente causadora de confusão processual, ao induzir as partes e o juiz a adotar procedimento que não se mostram compatíveis com o objeto da perseguição.

Mais prudente é que as ações de improbidade simplesmente utilizem o procedimento ordinário, como previsto na Lei 8.429/92, respeitadas as suas peculiaridades procedimentais como a notificação dos réus para a apresentação da defesa prévia ou preliminar.

4.3 Notificação e defesa preliminar

O rito da ação por improbidade, estando a petição inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, a qual poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias (§7º do artigo 17 da Lei 8.429/92, com a redação determinada pela Medida Provisória 2.225-45, de 2001).

Ideia de providência semelhante à prevista nas ações penais por crimes de responsabilidade dos funcionários públicos (artigo 514 do Código de Processo Penal²⁴), inclusive no que diz ao prazo de quinze dias para a apresentação da resposta.

Art. 514. Nos crimes afiançáveis, estando a denúncia ou queixa em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do acusado, para responder por escrito, dentro do prazo de quinze dias.

Parágrafo único. Se não for conhecida a residência do acusado, ou este se achar fora da jurisdição do juiz, ser-lhe-á nomeado defensor, a quem caberá apresentar a resposta preliminar.

Ocorre que, nestes termos há possibilidade de rejeição da petição inicial pelo juiz se ele estiver convencido da inexistência de motivo justo para processo do réu.

A medida é inspirada pela preservação da imagem do agente público e das pessoas que com ele se relacionam funcionalmente, que em última análise atinge a própria idoneidade do Poder Público.

Ao acusado de improbidade é dado antes do definitivo recebimento da petição inicial, a oportunidade de combater e retirar as acusações que lhe são feitas pelo autor da ação, inclusive apresentando documentos que possam lhe servir de guarida.

Não há distinção, para este ato, entre o réu agente público e o que não desfrute deste status. Num ou noutro caso, deverá ser feita a notificação, mesmo porque a defesa preliminar pode atender também ao interesse público na medida em que se possam esclarecer os argumentos que afaste as suspeitas de improbidade, contribuindo assim para conservar a boa imagem do serviço público.

Para José Antonio Lisboa Neiva²⁵, todas as pessoas demandadas, naturais ou jurídicas, devem ser notificadas para oferecer a defesa preliminar.

²⁴ BRASIL. Presidência da República. **Código de processo penal**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13689Compilado.htm. Acesso em: 24 fev. 2018.

²⁵NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa**: legislação comentada artigo por artigo – doutrina, legislação e jurisprudência. 5.ed. Niterói, RJ :Impetus, 2013.

O esquecimento desta notificação, segundo entendimento apresentado pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, configura nulidade absoluta e insanável, por afrontar o princípio da ampla defesa²⁶.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. DEFESA PRELIMINAR. ARTIGO 17, § 7º, DA LEI Nº 8.429/92. IMPRESCINDIBILIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. 1. 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 30.06.2004.2. O § 7º do art. 17 da Lei 8429/92, introduzido pela MP 2.225-45-2001, dispõe: "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. [...] § 7º 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." (grifos nossos). 3. A exegese Pós-Positivista, imposta pelo atual estágio da ciência jurídica, impõe na análise da legislação infraconstitucional o crivo da principiologia da Carta Maior, que lherevela a denominada "vontade constitucional", cunhada por Konrad Hesse na justificativa da força normativa da Constituição. 4. Nesse segmento, a interpretação do § 7º, do art. 17, da Lei 8.429/92 não pode se distanciar dos postulados constitucionais da ampla defesa e do contraditório, corolários do princípio mais amplo do due process of law, oportunizando ao agente público, acusado da prática de ato ímprobo, o oferecimento de manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias, notadamente porque a inserção do contraditório preambular, inserto no mencionado dispositivo legal, além de proporcionar ao acusado o exercício da ampla defesa e do contraditório, possibilita ao magistrado na fase posterior, cognominada "juízo prévio de admissibilidade da ação", proceder ao recebimento da petição inicial ou a rejeição da ação civil pública de improbidade (§§ 9º e 10, do art. 17, da Lei 8.429/92). 5. Sobre o tema leciona Marino Pazzagli Filho, in Lei de Improbidade Administrativa Comentada, Ed. Atlas, São Paulo, 2007, litteris: "(...) Trata-se, na essência, de um procedimento especial preambular, estabelecendo um juízo prévio ou julgamento preliminar da ação civil de improbidade (petição inicial), e seguida ao recebimento da defesa prévia do requerido, à semelhança do que acontece no procedimento criminal, de rito especial, relativo aos crimes imputados a funcionários públicos que estejam no exercício de suas funções (arts. 513 a 518 do CPP). Dentro desse procedimento, cabe ao Juiz, completado este contraditório vestibular, em decisão fundamentada, receber a petição inicial ou rejeitar a ação, se convencido, ou não, da existência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita (§§ 8º e 9º). Violar esse regime processual singular é violar a garantia da ampla defesa (art. 5º, LIV, CF) omissis Considerando a inicial em devida forma, o Magistrado ordenará sua autuação e a notificação do requerido para manifestação por escrito, dentro do prazo de 15 dias, sobre os termos da ação proposta, cuja defesa pode ser instruída com documentos e justificações (§ 7º). Trata-se, pois, de chamamento inicial do requerido para oferecer defesa prévia contra a ação proposta. A inobservância do disposto no § 7º do art. 17 da LIA, vale dizer, a falta de notificação do requerido para apresentação de defesa preliminar, antes do recebimento da petição inicial da ação civil de improbidade

²⁶Recurso Especial 883.795/SP.

administrativa, configura nulidade absoluta e insanável do processo, que não se convalida pela não-arguição tempestiva, porque afronta ao princípio fundamental da ampla defesa. (grifo nosso) omissis Após a fase de apresentação da defesa prévia do requerido ou superado o prazo para o seu oferecimento, vem a fase de "juízo prévio da admissibilidade da ação", ou seja, o Juiz, em decisão fundamentada preliminar, recebe a petição inicial ou rejeita a ação civil de improbidade (§§ 8º e 9º do art. 17).(..." p. 201-204. 6. Recurso especial provido.

O reconhecimento da nulidade não deve ser marcado por posição má, no sentido do tudo ou nada, conforme assevera, com muita propriedade Cândido Rangel Dinamarco²⁷, para quem, no universo dos princípios e garantias inerentes ao direito processual constitucional, todos atuais com o objetivo de se oferecer um processo justo, sendo preciso não se ofuscar tanto com o brilho destes princípios, nem ver na obcecada imposição de todos e cada um a chave mágica da justiça.

Destaca Cândido Rangel Dinamarco que todos devem ser havidos como penhores da obtenção de um resultado justo, sem receber culto fetichista que desfigura o sistema. Importa que o processo seja rápido, ágil e realmente capaz de eliminar conflitos, propiciando soluções válidas e invariavelmente úteis.

Acrescenta Cândido Rangel Dinamarco dizendo que as técnicas processuais vêm mitigando o rigor dos princípios para harmonizá-las com os objetivos superiores a realizar, renunciando a certos dogmas cujo culto obstinado seria fator de injustiças no processo e em seus resultados.²⁸

Dessa forma, a omissão da notificação e da defesa preliminar, prevista no §7º do artigo 17, da Lei 8.429/92, deve ser motivo para a declaração da nulidade do processo se efetivamente implicar em algum prejuízo ao réu, o que dificilmente ocorrerá se na contestação ele impugnar de modo eficaz as imputações lançadas na petição inicial.

Essa ideia está de acordo com a Súmula 330 do STJ: É desnecessária a resposta preliminar de que trata o artigo 514 do Código de Processo Penal, na ação penal instruída por inquérito policial.

Tal exposição contém base que são válidas também para a ação por improbidade, na medida em que a defesa preliminar tem os mesmos fundamentos e as mesmas finalidades de sua similar do processo penal.

A proteção preliminar não é indispensável à validade da ação por improbidade administrativa, sendo acima de tudo um instrumento argumentativo que permite evitar o

²⁷DINARMARCO, Cândido Rangel. *Nova era do processo civil*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

²⁸Ibid.

desgaste e o constrangimento da dilação probatória, porventura o réu disponha de elementos que possam gerar no juiz a imediata convicção de que a acusação é injusta.

A contestação se transformará em ato meramente de protocolar, caso a defesa preliminar tenha sido plena, com a apresentação de todos os argumentos e documentos possíveis. Com isso leva a concluir que a defesa do réu será considerada eficientemente exercida se ele aproveitar qualquer um desses dois momentos para fazê-la.

De acordo com este entendimento, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça decidiu que não há necessidade de nova citação se o réu, notificado a apresentar defesa prévia, se antecipa e oferece contestação, ao invés de simplesmente se manifestar na forma prevista no § 7 do artigo 17 da Lei de Improbidade²⁹.

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. DEFESA PRÉVIA. ART. 17 DA LEI 8.429/1992. OFENSA AO ART. 84, §§ 1º E 2º, DO CPP, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 10.628/2002. FOROPRIVILEGIADO. ADI 2797/DF. INCONSTITUCIONALIDADE DECRETADA. 1. Não há violação ao rito previsto no art. 17 da Lei 8.429/1992 se o juízo a quo determina ao agente público a apresentação de defesa prévia e este se antecipa e oferta contestação. Desnecessária nova citação para oferecimento de resposta do réu, por inexistência de nulidade. 2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2797/DF, ocorrido em 15.9.2005, declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002, a qual acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 84 do CPP, que dispôs sobre a extensão do foro privilegiado por prerrogativa de função nas Ações de Improbidade Administrativa aos ex-agentes públicos. 3. Recurso Especial não provido.

Vale mencionar pensamento defendido por Guilherme Freire de Barros Teixeira³⁰, segundo o qual a notificação prevista no citado dispositivo legal constitui verdadeira citação, do que conclui que o ato citatório previsto no §9º do artigo 17 seria apenas uma intimação para que o demandado apresente resposta, tendo em vista que haverá ciência dos atos e termos do processo, para que ele faça alguma coisa (artigo 234 do CPC).

Nesse liame, entende o citado autor que a interrupção da prescrição acontecerá com o despacho do juiz (artigo 202, inciso I do Código Civil) que determinar notificação para apresentação da defesa preliminar, retroagindo os seus efeitos à data da propositura da ação (CPC, artigo 219, §1º).

Sustenta, ainda, que a citação prevista no §9º poderá ser feita na pessoa do advogado (CPC, artigo 236) que tenha apresentado a defesa prévia.

²⁹Recurso Especial 782.934/BA.

³⁰TEIXEIRA, Guilherme Freire de Barros. A citação nas ações de improbidade administrativa, in: **Genesis: Revista de Direito Processual Civil**, v. 10, n. 35, jan/mar 2005, p.114-115.

O fundamento lógico-formal do raciocínio de Guilherme Freire de Barros Teixeira, não pode ser acolhido, pelo menos no que tange aos efeitos da citação, porque o legislador foi claro em reservar ao segundo ato de comunicação processual o caráter citatório.

Em relação ao conteúdo da defesa preliminar ou antecipada, tem razão Antônio Aroldo Ferraz Dal Pozzo³¹ quando afirma que nesta fase ainda não estará em curso o prazo para apresentação das exceções de incompetência relativa, de impedimento e de suspeição do juiz, assim como a impugnação do valor da causa, que passaria a fluir somente depois da citação do réu, nos termos do artigo 297 do Código de Processo Civil.

Sustenta que a matéria que dependeria de produção de prova deve ficar reservada para contestação, o que parece adequado.

Portanto, se a notificação e a defesa preliminar não foram medidas felizes do legislador, no entanto, seja reconhecidamente nobre a finalidade de oferecer ao réu a oportunidade de demonstrar, de plano, o equívoco das acusações deduzidas na petição inicial, evitando-se o desgaste e o constrangimento que normalmente causa esse tipo de ação.

4.4 Do juízo prévio de admissibilidade da ação

Por consequência natural da função jurisdicional, ao juiz cabe acolher ou rejeitar um pedido de tutela jurídica, segundo a sua convicção, apresentando os fundamentos.

Contudo, a rejeição do pedido pode dar-se por questões formais ou pela análise da questão de fundo (mérito) do processo.

Seguindo a teoria do trinômio, são três as esferas de cognição do magistrado em sua atuação: a apreciação dos pressupostos processuais; das condições da ação; e do mérito da lide.

Sendo assim, o juiz deve verificar, em primeiro lugar, se a relação jurídico-processual é válida, mediante o atendimento de todos os pressupostos processuais, subjetivos e objetivos. Caso não seja verificado esta validade e frustradas as providências para saná-la, cabe extinguir o feito, com fundamento no inciso IV do artigo 267 do Código de Processo Civil.

Preocupação seguinte dirá respeito às condições da ação, ou, nas palavras da doutrina majoritária, das categorias lógico-jurídicas que possibilitam que alguém chegue à

³¹DAL POZZO, Antônio Aroldo Ferraz. Reflexões sobre a “defesa antecipada” na Lei de Improbidade Administrativa, in: **Forum Administrativo**, ano 2, n. 19, set. 2002, p.1147-1149.

sentença de mérito³². Carente a ação de alguma de suas condições (possibilidade jurídica, interesse de agir e legitimidade ad causam), indispensável a extinção do processo sem a apreciação do mérito, de acordo com inciso VI do artigo 267 do CPC.

Cássio Scarpinella Bueno³³ ressalta que, a rigor, não há uma ordem de precedência para o exame do preenchimento das condições da ação e dos pressupostos processuais em cada caso concreto, pois que a própria compreensão do que seja a ação e o processo leva à conclusão de que tanto uma como outra categoria têm de se mostrar em conformidade com as prescrições normativas, estando sujeitas à análise judicial até o término da prestação da tutela jurisdicional.

Ultrapassadas estas duas etapas, só então o juiz estará apto a voltar seu pensamento ao mérito da lide, para acolher ou não o pedido, ou, não reconhecer uma das outras hipóteses de resolução do mérito inscritas no artigo 269 do CPC.

Na ação por improbidade o juiz deverá percorrer este *iter cognitionis*, verificando os pressupostos processuais, as condições da ação e, analisando o mérito.

Todavia, existe a peculiar possibilidade do julgamento liminar de improcedência, autorizado pelo §8º do artigo 17 da lei 8.429/92, faculdade judicial que pode ser exercida após a manifestação preliminar do réu, desde que convencido o juiz da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

Para Marino Pazzagli Filho³⁴ na hipótese de inexistência do ato de improbidade ou de improcedência da ação, há julgamento de mérito preliminar, mesmo antes da formação regular da relação processual.

Tal entendimento é aplaudido por Marcelo Figueiredo³⁵, como medida de racionalidade e economia processual, desde que evidenciada a total improcedência da ação, após a manifestação do réu.

O objetivo do legislador, segundo José Antonio Lisboa Neiva³⁶, foi obstar a propositura de demandas temerárias, sem lastro probatório e que podem trazer graves consequências à pessoa do agente demandado e ao serviço público.

³²ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

³³BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

³⁴PAZZAGLINI FILHO, Marino, **Lei de Improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência**, atualizada. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

³⁵FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 6. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. p.210.

³⁶NEIVA, José Antônio Lisboa. **Improbidade administrativa: legislação comentada artigo por artigo – doutrina, legislação e jurisprudência**. 5.ed. Niterói, RJ: Impetus, 2013.

Em princípio, o autor da ação deve trazer à colação todas as provas e indícios do ato de improbidade, sob pena de ser considerada infundada ou temerária a demanda judicial.

Tem ele oportunidade, em processo administrativo ou inquérito civil, de reunir os elementos de prova, sobretudo o Ministério Público, que pode inclusive requisitar, na forma da lei, informações necessárias ao esclarecimento dos fatos investigados (artigo 129, inciso VI da CF/88).

Portanto, não há razão para que a ação por improbidade seja proposta sem robusto lastro probatório. Caso isso ocorra, ficará configurada a autuação temerária, que consiste justamente em expor publicamente a vida e a reputação do réu sem que haja fortes indícios ou provas de que ele tenha cometido desvios no exercício de função pública.

De modo que, sendo estes elementos robustamente eliminado pelo réu, em sua defesa preliminar, impõe-se a rejeição da demanda, evitando-se constrangimento desnecessário ao acusado.

Não se pode admitir é a prolongada exposição e o constrangimento do réu em face de ação, sem que haja fundamento razoável para isso. A acusação não pode estar alicerçada exclusivamente em frágeis indícios.

Todavia, haverá ato de improbidade se verificada uma conduta que se amolda a uma hipótese legal de ato ímprobo. De tal forma que, verificando a conduta foi praticada ou que a conduta não se enquadra na descrição legal, inexistente a improbidade. Assim, o pedido é improcedente.

Por isso, não se pode dizer, como situações alternativas, em inexistência do ato de improbidade e improcedência da ação.

O §8º do artigo 17 traz uma contradição lógica, porque confunde o motivo do julgamento com o seu resultado.

A improcedência do pedido é resultado do julgamento, enquanto a inexistência do ato de improbidade é o seu motivo, os quais não se excluem, se complementam, ou seja, a inexistência do ato de improbidade levará à improcedência do pedido.

Persuadido o Magistrado de que não houve a conduta ímproba, poderá decretar, de plano, a improcedência do pedido, antes mesmo da citação formal do réu, que só ocorrerá se a petição inicial for recebida, em suma equivale a dizer que o Magistrado terá verificado o atendimento dos pressupostos processuais, das condições da ação e da existência concreta de indícios da improbidade e da sua autoria.

A novidade legislativa, se compara à absolvição sumária do artigo 397 do Código de Processo Penal³⁷, com a redação conferida pela Lei 11.719, de 20 de junho de 2008. Figura semelhante também é encontrada no artigo 516, do mesmo código. Ambos indicados abaixo:

Art. 397. Após o cumprimento do disposto no art. 396-A, e parágrafos, deste Código, o juiz deverá absolver sumariamente o acusado quando verificar:

I - a existência manifesta de causa excludente da ilicitude do fato;

II - a existência manifesta de causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimputabilidade;

III - que o fato narrado evidentemente não constitui crime; ou

IV - extinta a punibilidade do agente.

Art. 516. 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.

A improcedência sumária só ocorrerá se o juiz estiver plenamente convencido de que não houve improbidade, de tal forma a apresentar os fundamentos para o seu convencimento.

Permanecendo em dúvida sobre a existência ou não do ato de improbidade, deve o juiz receber a petição inicial, conforme pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 535 DO CPC. ARGÜIÇÃO GENÉRICA. SÚMULA 284/STF. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. ART. 17, § 8º, DA LEI Nº 8.492/92. SÚMULA 7/STJ.1. Não merece conhecimento o recurso especial fundado em alegação genérica ao artigo 535 do Digesto Processual Civil. Aplicação da Súmula 284/STF. 2. **Não estando o magistrado convencido da inexistência do ato de improbidade administrativa, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, deve receber a petição inicial da ação civil pública após a manifestação prévia do réu, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei nº 8.492/92.3. Verificada a existência de robustos indícios de irregularidades, a modificação do acórdão recorrido demandaria o reexame fático-probatório, procedimento vedado na instância especial, a teor da Súmula 7/STJ:"A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial".4. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (Resp 949.822/SP).**

A inadequação da via eleita, correspondente à inexistência de pressuposto processual, que pode ser analisada também da maneira dos requisitos comuns de qualquer ação, a teor do inciso V do artigo 295 do CPC, que cuida da impropriedade do procedimento indicado na petição inicial.

A decisão que recebe a inicial da ação de improbidade, após a defesa prévia do requerido, pode ser lavrada resumidamente, porque se trata somente do reconhecimento de indícios da existência do fato e da sua autoria, em que ainda não foi instaurado o contraditório e a ampla defesa. Assim, decidiu a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 901.049/MG.

³⁷ BRASIL. Presidência da República. **Código de processo penal**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13689Compilado.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018.

Tal decisão tem natureza interlocutória, visto que decide questão incidente no processo (§2 do artigo 162 do CPC). Por isso, prevê o §10 do artigo 17 da LIA, que contra ela caberá o recurso de agravo de instrumento, no prazo de 10 dias, conforme o caput do artigo 522 do CPC.

Aqui, não seria o caso de conversão do recurso em agravo retido (inciso II do artigo 527 do CPC), tendo em vista que a decisão de recebimento da petição inicial acarreta consequência graves e imediatas para o réu, razão pela qual deve ser recebido em forma de instrumento.

A decisão que indefere a petição inicial por razões formais leva à extinção do processo sem julgamento do mérito (artigo 267 do CPC). A que absolve sumariamente o réu por entender que não houve a conduta ímproba constitui julgamento de mérito (artigo 269, I, do CP).

Embora o réu não consiga convencer o magistrado da inexistência da improbidade, tampouco o autor anexou à petição inicial indícios sérios da improbidade.

Nesta hipótese, não cabe julgar improcedente a demanda, mas tampouco admiti-la, dada a inexistência de elementos mínimos de convicção do magistrado quanto à seriedade da acusação.

Mais adequada, é que haja apenas o indeferimento da inicial, por ausência de documentos imprescindíveis à propositura da ação, nos termos do artigo 284 do Código de Processo Civil, combinado com o §6º do artigo 17 da Lei 8.429/92.

A decisão poderá ser impugnada por apelação (artigo 513 do CPC), no prazo de quinze dias (artigo 508 do CPC), ressalvadas as hipóteses de prazos privilegiados (artigo 188 e 191 do CPC).

4.5 Citação e contestação

Uma vez recebida a petição inicial pelo juiz, será o réu citado para apresentar contestação, nos termos do §9º do artigo 17 da Lei 8.429/92, com a redação proporcionada pela Medida Provisória 2.225-45/2001. Considera-se citação o ato pelo qual o réu ou terceiro interessado é chamado para se defender em juízo (artigo 213 do CPC).

Todavia, a Lei de Improbidade não prescreve normas especiais para a citação do réu, de forma que, em tese, deveriam ser observadas as regras do procedimento comum

ordinário (artigo 213 a 233 do CPC), o que implicaria a possibilidade de citação pessoal, pelo correio, por edital ou por meio eletrônico.

Entretanto, há que se ter em mente que a ação de improbidade é considerada “ação de estado”, visto que pode implicar em consequências quanto ao status político (suspensão dos direitos políticos e perda da função pública) e civil (proibição de contratar com o Poder Público).

Sendo assim, a citação deve ser feita necessariamente por oficial de justiça, nos termos do artigo 222, alínea “a”, e do artigo 224, ambos do vigente Código de Processo Civil. Não sendo dessa maneira, haverá nulidade absoluta do processo, conforme o artigo 247 do mesmo código.

Em que pese o réu já tenha oferecido a defesa preliminar por meio de advogado, deve receber nova citação para o oferecimento da contestação, sendo insuficiente mera intimação do procurador que constituiu nos autos, porque a notificação preliminar não elimina esta formalidade.

Não há necessidade de nova citação se o réu, tendo sido notificado a apresentar defesa preliminar, se antecipa e oferece contestação, ao invés de simplesmente se manifestar na forma prevista no §7º do artigo 17 da Lei de Improbidade. É o que já teve oportunidade de decidir o Superior Tribunal de Justiça³⁸.

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. DEFESA PRÉVIA. ART. 17 DA LEI 8.429/1992. OFENSA AO ART. 84, §§ 1º E 2º, DO CPP, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 10.628/2002. FOROPRIVILEGIADO. ADI2797/DF. INCONSTITUCIONALIDADE DECRETADA. **1. Não há violação ao rito previsto no art. 17 da Lei 8.429/1992 se o juízo a quo determina ao agente público a apresentação de defesa prévia e este se antecipa e oferta contestação. Desnecessária nova citação para oferecimento de resposta do réu, por inexistência de nulidade.** 2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2797/DF, ocorrido em 15.9.2005, declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002, a qual acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 84 do CPP, que dispôs sobre a extensão do foro privilegiado por prerrogativa de função nas Ações de Improbidade Administrativa aos ex-agentes públicos. 3. Recurso Especial não provido. (Resp 782.934/BA).

Sendo citado, o réu não estará ligado aos termos da defesa preliminar, podendo inovar em seus argumentos, pois a citação abre caminho para a defesa plena, que poderá ou não compreender os argumentos já apresentados na manifestação anteriormente apresentada.

Com efeito, não se aplica à defesa preliminar o princípio da concentração ou da eventualidade (artigo 300 do CPC) de modo que não opera o efeito preclusivo em relação a eventuais fundamentos que tenham sido omitidos na defesa inicial.

³⁸ Superior Tribunal de Justiça

Nesse liame, poderá o réu apresentar novos documentos, pois somente na contestação, propriamente dita, se aplica a regra do artigo 396 do CPC. Frise-se ainda que, o réu ainda poderá optar pela simples remissão aos termos da defesa preliminar, caso entenda que ela já contém todos os elementos defensivos.

A eventual ausência de contestação não poderá redundar nos efeitos da revelia, previstos no artigo 319 do Código de Processo Civil, se o réu apresentou defesa preliminar em que impugna as alegações da petição inicial e continua sendo representado nos autos por advogado.

Considerá-lo revel, quando já apresentou defesa formal, ainda que preliminar, é consagrar demasiado apego às formalidades do processo, em prejuízo do processo justo e, por conseguinte, das garantias do contraditório e da ampla defesa (inciso LIV e LV do artigo 5º da Constituição Federal).

Portanto, ainda, que na ação por improbidade administrativa está em julgamento o estado da pessoa, de natureza indisponível, de maneira que nela não é cabível o reconhecimento da presunção de culpa (artigo 320, inciso II, do CPC)³⁹.

4.6 Tutela de urgência

A noção de tempo é inerente à condição humana e com ela temos de lidar de forma satisfatória, não apenas para a nossa localização histórica, mas também para melhor realização das nossas atividades.

No processo, o elemento temporal é inevitável na medida em que não há procedimento instantâneo, o que faz sempre presente a preocupação com a sua excessiva duração. Como observa José Carlos Barbosa Moreira⁴⁰, não se trata de um problema exclusivamente tupiniquim, mas de um fenômeno praticamente universal.

É conhecida a afirmação de Carnelutti⁴¹ de que o tempo é um inimigo contra o qual o juiz empenha uma luta sem trégua. Neste contexto, as tutelas de urgência têm sido aclamadas como medidas que podem mitigar os efeitos da demasiada duração do processo.

Apesar disso, elas carregam consigo um combate de natureza axiológica diante de tensão entre a eficácia jurisdicional e o mais amplo respeito ao direito de defesa. A maior

³⁹ ANDRADE, Marcelo Santiago de Pádua. Revelia nas ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa, In: **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 33, n. 163, set. 2008, p.330-331.

⁴⁰ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Temas de direito processual: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004.

⁴¹ CARNELUTTI, Francesco. Direito e processo n. 234.

valorização da eficácia da jurisdição poderá exigir que se minimize em algum grau o direito de defesa.

Esta é uma questão a ser devidamente enfrentada, pois o direito de defesa, embora importante, não pode ser elevado à sagração absoluta, ao custo da própria eficácia jurisdicional. No Estado Democrático de Direito, é imprescindível que se respeite, acima de tudo, o direito do acesso à justiça, acesso não apenas do ponto de vista formal, mas também sob o prisma da eficácia.

Frustrada essa eficácia, o acesso à justiça não passará de uma opereta fantasiosa, sob a batuta de juízes que fingem julgar, enquanto a experiência democrática se derrete em ilusões e decepções do cidadão que viu os seus direitos violados.

Por isso é que Cândido Rangel Dinamarco nos exorta a reler princípios e renunciar a dogmas, para ousar sem o açodamento de quem quer afrontar, inovar sem desprezar os grandes pilares do sistema⁴².

Neste passo, a análise das tutelas de urgência exige reflexões que ultrapassam as fronteiras lógico-conceituais do processo e confrontam aspectos ideológicos, no sentido de que é necessário preestabelecer o papel e a função das regras procedimentais.

A melhor compreensão do problema recomenda a distinção entre tutela jurídica e tutela jurisdicional, para acentuar que se deve distinguir entre a simples atividade jurisdicional, para acentuar que se deve distinguir entre a simples atividade jurisdicional e o resultado que efetivamente se espera dela.

Em outras palavras, que não há tutela jurisdicional mediante a simples prolação de uma sentença, mas somente quando se obtém, de fato, o resultado processual esperando por quem teve seus direitos violados.

As tutelas de urgência têm plena utilidade na ação por improbidade administrativa, pois também ela se defronta com situações em que a demora do processo poderá acarretar a ineficácia do provimento jurisdicional definitivo.

Não há qualquer dúvida sobre o cabimento de medidas cautelares em casos de improbidade, tanto que são previstas algumas hipóteses deste tipo de provimento na própria Lei 8.429/92.

O artigo 16 menciona a medida cautelar de sequestro (artigo 822 a 825 do CPC), como aquela que poderá ser ajuizada na defesa do interesse público.

⁴²DINARMARCO, Cândido Rangel. *Nova era do processo civil*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

Cabível, ainda, a ação cautelar de indisponibilidade dos bens com fundamento no artigo 7º da Lei 8.429/92, a ser ajuizada pelo Ministério Público ou pelo ente público prejudicado.

Questão relevante diz com a amplitude da indisponibilidade de bens, havendo aqueles que defendem o alcance de todo e qualquer bem do requerido. Outros não admitem a indisponibilidade de bens adquiridos antes da prática do ato ímprobo.

O dissenso está presente inclusive no Superior Tribunal de Justiça, pois a sua Segunda Turma entendeu que a indisponibilidade pode recair sobre tantos bens quantos forem necessários para o ressarcimento do dano, mesmo os adquiridos antes ou depois do ato de improbidade⁴³.

Já a Primeira Turma decidiu que a indisponibilidade não pode atingir bens adquiridos antes da prática do ato de improbidade⁴⁴.

Não se pode dizer, de antemão, qual dessas soluções é a mais acertada, pois ela depende das circunstâncias do caso concreto.

Vale mencionar que, será incabível a tutela antecipada, dada a irreversibilidade do pedido, como ocorre com a pretensão de que o réu seja privado da sua função pública ou tenha os seus direitos políticos suspensos. Esta a razão aliás, pela qual o caput do artigo 20 da Lei 8.429/92 determina que nesses casos a sentença somente produza efeito após o trânsito em julgado.

Não impede a lei, contudo, que o juiz ou a autoridade competente determine o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, mas sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução do processo (parágrafo único do artigo 20).

⁴³Recurso Especial 401.437/SP

⁴⁴Recurso Especial 196.932/SP

5 DA PRESCRIÇÃO

Nos termos do artigo 23, inciso I e II da Lei 8.429/92, as sanções aplicáveis podem ser proposta até 5 anos após o término do exercício do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, já no inciso II prevê o prazo prescricional em **lei específica**, para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego,

Nota-se que o instituto da prescrição esta bastante prejudicada, por exemplo, em não indicar a prescrição quanto a terceiros que tenham concorrido ao ato ímprobo, bem como a necessidade de se averiguar em lei específica as faltas disciplinares puníveis, de modo que podemos ter dois efeitos em situações idênticas, ou seja, um prazo maior quando uma Lei específica X determinar que o prazo será de 8 (oito) anos e um prazo menor quando Lei específica Z determinar que o prazo será de 5 (cinco) anos.

5.1 Da prescritibilidade do ressarcimento

O instituto em comento é objeto de grande controvérsia, haja vista a redação do §5 do artigo 37 da Constituição Federal.

Menciona o dispositivo legal que, a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

É cediça a jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal, assim como do Superior Tribunal de Justiça⁴⁵ pela imprescritibilidade. Senão vejamos:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição. IV - Segurança denegada. (STF, Mandado de Segurança 26.210/DF, rel. Min Ricardo Lewandowski, 04.09.2008).

PROCESSUALCIVIL. ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO. DECISÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NATUREZA JURÍDICA. DECISÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA. LIMITES. PODER JUDICIÁRIO. ASPECTOS FORMAIS. LEGALIDADE. INSTAURAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

⁴⁵Recurso Especial 1.107.833/SP, Recurso Especial 1.038.762/RJ.

PRESCRIÇÃO QÜINQUENAL. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92.1. Inexistindo prazo prescricional específico para a instauração de contabilidade especial, aplica-se-lhe o prazo geral da prescrição administrativa, em compatibilidade com as disposições do art. 23, da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92.2. A revisão das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Poder Judiciário não pode ter caráter irrestrito, deve limitar-se ao exame da legalidade e dos aspectos formais, entre os quais inclui-se o exame da prescrição.3. Apelação provida. (STJ, Resp 894.539/PI, rel. Min Herman Benjamin, 27.08.2009.

Muitos doutrinadores⁴⁶ entendem pela imprescritibilidade, e uma pequena⁴⁷ parcela entende que o §5º não prevê imprescritibilidade da ação de ressarcimento, e sim faz apenas uma ressalva para ação desta espécie.

Leciona Ada Pellegrini Grinover⁴⁸ que a regra do §5º do artigo 37 da Constituição Federal, não estabelece taxativamente a imprescritibilidade da pretensão ao ressarcimento do erário, logo estando também sujeita aos prazos prescricionais estatuídos no plano infraconstitucional.

Diante destas duas correntes verifica-se portanto que, o Poder Constituinte não foi feliz com redação deste parágrafo, de modo a suscitar este estado de dúvidas.

5.2 Vínculo transitório com a administração pública

A prescrição da ação de improbidade analisa critérios distintos para os agentes públicos que ocupam funções transitórias e para os que têm vínculos permanentes.

Vale esclarecer que funções de ocupação transitória são os mandatos eletivos, os cargos em comissão e funções de confiança, bem como os convocados e requisitados para exercício ocasional de função, por exemplo, nas votações eleitorais.

Nesses casos os prazos prescricionais são de cinco anos, iniciado após o término do exercício da função, o que se justifica pelo fato de que o conhecimento da conduta, enquanto agente público, valendo-se dos poderes que a função lhe atribui.

Com isso, o término do exercício do mandato se dá com *dies ad quem*, nos termos do ato da diplomação. Contudo, o fim do mandato pode ocorrer com a renúncia, cassação ou impeachment e morte do agente público, de modo que o prazo prescricional será antecipado.

⁴⁶FIGUEREDO, Marcelo. Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. 6 Ed. Atual. e ampl. São Paulo:Malheiros, 2009, p. 247; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa, 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

⁴⁷PAZZAGLINI FILHO, Marino, **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

⁴⁸GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de improbidade administrativa – decadência e prescrição, In: **Revista Interesse Público**, ano 7, n. 33, set./out. 2005, Porto Alegre: Notadez.

A morte provoca o início do prazo prescricional em face dos sucessores do agente público, no que tange sua responsabilidade até o limite do valor da herança, nos termos do artigo 8º da LIA.

Quanto à execução da pena de multa, visto que não se trata de ressarcimento e sim de aplicação de sanção pecuniária, que poderá recair sobre os sucessores, nos limites da herança, nos termos do artigo 1.792 do Código Civil.

Além disso, a perda da função, a suspensão dos direitos políticos, a proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais – têm caráter personalíssimo com isso, não podem passar da pessoa do agente público, conseqüentemente a sua morte acarretará, a extinção da punibilidade.

Quando ocorre a continuidade entre reeleição ou a recondução tem início a contagem do prazo prescricional, que somente será interrompido nas hipóteses previstas no artigo 202 do Código Civil, em face de regra prevista na Lei 8.429/92.

5.3 Ocupantes de cargos efetivos ou empregos

Os ocupantes de cargo público ou emprego público, a Lei 8.429/92 dispõe que o prazo prescricional será aquele previsto em lei para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos termos do artigo 23, inciso II.

Entretanto, o legislador certamente não zeloso, posto que haverá prazos prescricionais diferentes para agentes públicos que eventualmente pratiquem o mesmo fato.

Ademais, enquanto o legislador prevê prazo prescricional de cinco anos para a punição do servidor público federal com a pena de demissão artigo 142, inciso I, da Lei 8.112/90), a legislação estadual ou municipal poderá atribuir prazo prescricional mais elástico ou menor para mesma hipótese.

Com isso, podemos ter o seguinte problema concreto: digamos que haja um convênio entre União, Estado e Município para construção de uma obra e constatasse uma fraudulenta licitação, os prazos prescricionais sendo diversos no exemplo em comento, podem consumir em relação a um e não a outro, portanto sem qualquer equidade ou razoabilidade.

E quando ausente o prazo prescricional para aplicação de demissão pela administração? Por analogia se aplica os dispositivos das Leis 8.112/90 e Lei 9.873/99, por exemplo, ocupante de emprego público, onde não há previsão de prazo prescricional para demissão por justa causa no regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho.

Portanto, a de se aferir que a prescrição será sempre de cinco anos, visto que os atos de improbidade administrativa são puníveis com a pena de demissão, nos termos do inciso II do artigo 132, da Lei 8.112/90.

5.4 Contra particulares

Não há na Lei 8.429/92 prazo de prescrição contra particulares que concorram para prática do ato de improbidade ou se beneficiem dele nos termos do artigo 3º.

Assim, o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento ⁴⁹de que a prescrição para o particular se consuma no prazo aplicável ao agente público que praticou a conduta considerada ímproba, senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REQUERIMENTO DE NOTIFICAÇÃO REALIZADO FORA DO PRAZO PRESCRICIONAL. PRESCRIÇÃO. AFASTAMENTO. DIES A QUO DO PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 23, INCISO I, DA LEI Nº 8.429/92. EXTENSÃO. PARTICULAR. I - O Tribunal a quo entendeu que a propositura da ação não teria o condão de interromper o prazo prescricional se o autor não pleiteia a notificação prevista no § 7º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com os acréscimos impostos pela MPV nº 2.225/2001, dentro deste período. II- Ocorre que a norma acima aludida não impõe alteração aos critérios de interrupção do prazo prescricional, impondo-se desta feita a observância do artigo 219, § 1º, do Código de Processo Civil. III - Assim, em sendo realizada a notificação imaneente ao § 7º do art. 17 da Lei 8.429/92, mesmo fora do prazo quinquenal do artigo 23, inciso I, daquele diploma legal, deveria o magistrado prosseguir com as providências previstas nos parágrafos seguintes para, acaso recebida a petição inicial, ser realizada a citação e efetivada a interrupção da prescrição com a retroação deste momento para o dia da propositura da ação. **IV - O dies a quo do prazo prescricional, aplicável aos servidores públicos e agentes políticos, previsto no art. 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, é extensivo aos particulares que se valerem do ato ímprobo, porquanto não haveria como ocorrer tal ilícito sem que fosse em concurso com agentes públicos ou na condição de beneficiários de seus atos.** V - Recursos especiais providos, para afastar a pecha da prescrição e determinar o prosseguimento do feito com as ulteriores providências legais. (STJ, Recurso Especial nº 704.323, rel, Min. Francisco Falcão, DJ. 16.02.2006).

Quando se tratar de servidor público federal civil, a prescrição será de 5 (cinco) anos (artigo 132, inciso II da Lei 8.112/90), agora se a conduta também for tipificada como crime, prevalecerá o prazo fixado na Lei penal (§2º do artigo 142 da Lei 8.112/90).

Portanto, em todas as situações previstas nos incisos I e II do artigo 23, da Lei 8.429/92, a prescrição será de cinco anos, no entanto, variando o termo inicial da contagem do prazo, conforme se trate de agente público com vínculo transitório ou permanente com a Administração Pública.

⁴⁹ Recurso Especial 704.323/RS; Resp 965.340; Resp 773.227/PR.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestes últimos 2 anos, observamos que os acontecimentos que envolve corrupção de agentes públicos e conseqüentemente improbidade administrativa, estão em destaque em quase todos os meios de comunicação do país, devido as várias operações, em especial a Operação Lava Jato, investigadas e revelada pela Polícia Federal. Com todas essas deflagrações, temos a impressão que a corrupção, o costume ímprobo, do agente público encontra-se impregnada em todo as Instituições do Estado e que essas Instituições Públicas tentam sobreviver em meio a tantos atos desonestos. No intento de resistir a essa imoralidade Nacional, a Lei de Improbidade Administrativa, LIA, se põe à prova de eficácia e eficiência quanto a sua aplicabilidade, juntamente com outros dispositivos normativos que impõe limites aos agentes públicos.

Acreditamos que a Lei de Improbidade Administrativa traz em sua finalidade principal a reparação do dano causado pelo agente ímprobo. E pra garantir esse intento ela estabeleceu sanções civis, políticas e administrativas que podem ser reivindicadas através da Ação de Improbidade Administrativa sempre que obedecidas suas condições, procedimentos e prescrições. Lembrando que as ações de ressarcimento são imprescritíveis.

Portanto, entende-se que a má administração do Estado, poderá causar prejuízo ao país, tanto financeiramente como também na fluidez de desenvolvimento social. Com isso, a Improbidade Administrativa causa descrédito ao Estado, devido suas atividades serem executadas por pessoas, possuindo assim, caráter subjetivo que depende da vontade do seu agente público.

É notório que o ordenamento jurídico estabeleceu normas legais para punir os agentes ímprobos e intimidar outros agentes que ainda não cometeram atos de improbidade, mas percebemos também, que o “jeitinho brasileiro” está presente na formação do indivíduo, e com isso devemos ficar atentos a eficiência da lei, se ela realmente consegue proteger o Estado, através da sua administração pública de eventuais agentes ímprobo que queiram tirar vantagens sobre sua condição de agente público. A probidade administrativa é importante para que a administração pública possa desempenhar suas atividades com ética, honestidade, dignidade, respeito as normas e boa-fé para que possa contribuir para o desenvolvimento do Estado como um todo.

Vale destacar que houve certa dificuldade em encontrar documentos mais recentes, a maior parte tem mais de 10 anos, o que nos leva acreditar que existe uma

necessidade de se abordar mais profundamente o tema, até mesmo pelo momento difícil em que atravessa o país, em meio a desonestidade e corrupção dos políticos.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Arruda. Manual de direito processual civil. 17. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2017. p. 352-353.
- ANDRADE, Marcelo Santiago de Pádua. Revelia nas ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa, In: **Revista de Processo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 33, n. 163, set. 2008.
- BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei n. 8.429/1992**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- BEZERRA FILHO, Aluísio. **Atos de improbidade administrativa: lei 8.429/92: anotada e comentada**. 2. ed. São Paulo: Juruá, 2014.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. **Assembleia Constituinte de 1946**. Anais da Assembleia Constituinte, Organizados pela Redação de Anais e Documentos Parlamentares. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1946-1949.
- BRASIL. **Supremo Tribunal de Justiça**. STJ, 1ª T., Resp 213.994-MG, rel. Min. Garcia Vieira, j. 17.8.1999.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 208790/SP, rel. Ilmar Galvão, J, 27/09/2000). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 mar. 2018.
- BRASIL. Presidência da República. **Código de processo penal**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018.
- BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: teoria geral do direito processual civil**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. 4.ed. Tradução: Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 2008. (Título original: *Instituzioni di Diritto Processual e Civile*).
- DAL POZZO, Antônio Aroldo Ferraz. Reflexões sobre a “defesa antecipada” na Lei de Improbidade Administrativa, in: **Fórum Administrativo**, ano 2, n. 19, set. 2002.
- DINARMARCO, Cândido Rangel. **Nova era do processo civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- FIGUEREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 6 ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 247.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de improbidade administrativa – decadência e prescrição, In: **Revista Interesse Público**, ano 7, n. 33, set./out. 2005, Porto Alegre: Notadez.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 33. ed. **Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 92**, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

MIRANDA, Gustavo Senna. Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como crimes de responsabilidade. In: **Revista dos Tribunais**, ano 96, volume 857, mar.2007.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**: oitava série. São Paulo: Saraiva, 2004.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa**: legislação comentada artigo por artigo – doutrina, legislação e jurisprudência. 5.ed. Niterói, RJ :Impetus, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **A ação civil pública por ato de improbidade administrativa**. Disponível em: <http://www.redebrasil.inf.br/0artigos/civilpublica.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

TEIXEIRA, Guilherme Freire de Barros. A citação nas ações de improbidade administrativa, in: **Genesis: Revista de Direito Processual Civil**, v. 10, n, 35, jan/mar 2005.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **A causa de Petendi no Processo Civil**. Coleção estudos de direito de processo Enrico Tullio Liebman. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

TUCCI, Rogério Lauria. Ação civil pública: abusiva utilização pelo Ministério Público e distorção pelo Poder Judiciário. In: **Revista Forense**, volume 365, ano 99, jan/fev 2003.

WALDA, Arnold; FONSECA, Rodrigo Garcia da. **A ação de improbidade administrativa**. p.3-4. Disponível em http://www.camararj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2002/arti_arnold_rodrigo.pdf. Acesso em: 18 fev. 2018.