

A TUTELA JURISDICIONAL DO DIREITO À PROBIDADE ADMINISTRATIVA: O RITO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA INTEGRAÇÃO PELOS DEMAIS DIPLOMAS PROCESSUAIS

Rafael Sirangelo Belmonte de Abreu¹

RESUMO

O Direito à Probidade Administrativa está situado, no plano material, dentro da categoria de direitos coletivos *lato sensu*. No plano processual, o rito previsto pela Lei 8.429/92, entretanto, é bastante lacunoso, de modo que é necessária sua conformação ao microsistema de tutela coletiva e ao Código de Processo Civil. Este artigo enfrenta alguns dos problemas advindos dessa incompletude, propugnando soluções condizentes com os padrões constitucionais do direito processual brasileiro.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Processo Civil. Microsistema de Tutela Coletiva. Processo e Constituição. Resolução de conflitos normativos.

1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) buscou fornecer os meios necessários para que a tutela da probidade administrativa, direito que encontra assento na Constituição Federal, em seu art. 37, se tornasse, de fato, efetiva. Ainda que o diploma já esteja completando vinte anos, muitas questões ainda restam controvertidas em doutrina e jurisprudência, tanto no que tange aos seus aspectos materiais quanto processuais. O presente trabalho pretende dissertar sobre alguns dos diversos problemas que advêm da opção política exercida pelo legislador infraconstitucional brasileiro ao disciplinar um rito próprio para a tutela da probidade administrativa na Lei 8.429/92.

Para tanto, busca-se inicialmente situar o direito à probidade administrativa dentro do microsistema de tutela dos direitos coletivos. No plano material, portanto, a existência de um direito transindividual à probidade

¹ Mestrando em Direito pela UFRGS. Professor Convidado do Curso de Especialização em Processo Civil da UFRGS. Advogado.

administrativa impõe a necessária coordenação no que tange à extensão do âmbito de aplicação do diploma (e sua complementação e conformação com os demais diplomas materiais coletivos), observando-se o paradigma em que estão inseridos os direitos coletivos *lato sensu* e as conseqüências que dele derivam.

No plano processual, a Lei de Improbidade Administrativa apresenta peculiaridades típicas de um procedimento especializado devidamente alinhado com o direito material que pretende tutelar. Nesse sentido, também quanto à *estruturação do processo* para tutela do direito à probidade administrativa há a necessidade de coordenação entre os diversos diplomas que compõem o microsistema de tutela cp. 69oletiva dos direitos, observando-se sempre os parâmetros mínimos do direito fundamental ao processo justo e buscando, naquilo que pertinente, o auxílio do diploma base do direito processual - o Código de Processo Civil - para a resolução dos problemas práticos que envolvem a estruturação desse rito especial. Para tanto, serão analisados os artigos 17 e 18 da Lei 8.429/92, normas de conteúdo processual que delimitam o processo para a tutela do direito à probidade administrativa. Busca-se, com isso, apontar algumas imprecisões e lacunas da regulamentação desse rito e propor soluções com base nos demais diplomas processuais.

2 O DIREITO À PROBIDADE ADMINISTRATIVA INSERIDO NO MICROSSISTEMA DE TUTELA DOS DIREITOS COLETIVOS.

A tutela da coisa pública ganhou novos contornos a partir do advento da Constituição Federal de 1988. O direito à boa administração pública², que compreende, dentre outras características, a do zelo pela moralidade de gestão e atuação da administração, aparece como um verdadeiro mandamento constitucional, quando a Carta Magna prevê, em seu art. 37, a obediência “*aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*”. A atividade

2 Sobre o tema ver FREITAS, Juarez. *Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

administrativa, como um todo, passa a vincular-se aos valores constitucionais³, de forma direta, “associando-se, de modo mais estreito, o direito administrativo às disposições constitucionais”⁴.

O Constituinte, assim, buscando densificar o princípio da moralidade administrativa previsto no *caput* do art. 37, ainda prevê, em seu parágrafo quarto que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Ou seja, não bastando a mera norma programática que condiciona a atividade dos agentes públicos ao respeito à probidade, a Constituição Brasileira prevê potenciais consequências pelo descumprimento do referido dever⁵. Esse destaque conferido à probidade administrativa e a consequente estruturação de meios para sua tutela, advém de um novo modo de pensar. Nas palavras de Fernando Rodrigues Martins:

Pode ser creditado a um pensamento do direito privado que, em pleno diálogo de fontes com o direito público, fomenta a interação entre dever, obrigação e responsabilidade. É que dada a existência de um dever (conservação do patrimônio público e moralidade administrativa), surge uma obrigação (não enriquecimento ilícito próprio ou de terceiro, atos que não causem prejuízo ao erário e atos que respeitem aos princípios da administração) e o efeito de seu descumprimento (responsabilidade).⁶

3 “No estado de direito, a Administração Pública deverá vislumbrar na Constituição não só o ápice da pirâmide normativa, mas um conjunto de princípios e regras de cumprimento obrigatório. Administrativa é a atividade do Estado para realizar seus fins, debaixo da ordem jurídica quer dizer, sob a lei e a Constituição.” (PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1997, p.14).

4 MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2ª Ed. São Paulo: RT, 2003, p. 149.

5 “Talvez aqui se encontre a comprovação mais nítida no ordenamento brasileiro de que os princípios não são apenas programáticos, mas contêm também cariz deontico e sancionatório”. (MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2009, p. 58.

6 MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2009, p. 230.

Partindo da previsão constitucional⁷, e tendo em vista a necessária criação de instrumentos de tutela, o legislador infraconstitucional editou, em 1992, a Lei de Improbidade Administrativa, que buscava justamente densificar de forma plena o direito à probidade no âmbito da administração pública. Em outras palavras, não bastava a mera enunciação de determinado direito, deviam ser estabelecidos meios que propiciassem a tutela desse direito, de forma efetiva. Foi justamente isso que se pretendeu com a Lei 8.429/92: garantir a plena efetividade do princípio constitucional da probidade⁸. Consoante arguta observação da doutrina:

A malversação do patrimônio público fere a concepção deontológica (dever-ser) de um direito fundamental e importa na desapropriação violenta e lesiva de uma coletividade. É em suma a desafetação coletiva e despótica do que é singularmente inapropriável.⁹

Ao prever que a atuação da administração pública deve ser pautada por princípios éticos¹⁰, em respeito à coletividade, está-se cuidando de verdadeiro direito de natureza transindividual¹¹, já que seu titular é o próprio povo, na medida em que é em nome e em benefício deste que o poder deve ser exercido¹². Dessa forma, enfeixa-se perfeitamente como direito difuso, na classificação prevista pelo art. 81,

7 “A administração Pública deve ser regulada e praticada tal como está delineada na Constituição. Esta é o seu ponto de partida e, ao mesmo tempo, seu porto de chegada.” (PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1997, p.15).

8 “É justamente o princípio da probidade que se pretende confrontar com as regras, notadamente as trazidas pela Lei 8.429/92, sobretudo para realçar a necessidade de uma nova atitude hermenêutica que se revele mais firme e disposta a conferir crescente força à moralidade como princípio jurídico, uma vez que o destino das regras somente deve ser o de contribuir à concretude das diretrizes maiores”. (FREITAS, Juarez. Princípio Constitucional da Moralidade e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. In: CHEIM JORGE, Flavio; ABELHA RODRIGUES, Marcelo; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). *Temas de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, p. 362.)

9 MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2009, p. 64.

10 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 107.

11 Como bem observa Antonio Gidi, o reconhecimento de um direito que pertence a um grupo indeterminado de pessoa sem personalidade jurídica afasta-se do dogma tradicional do direito civil. GIDI, Antonio. *Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos y individuales en Brasil*. Cidade do México: UNAM, 2004, p. 54.

12 ZAVASCKI, Teori. *Processo Coletivo. Tutela de Direito Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2008, pp. 109-110.

parágrafo único, I, do Código de Defesa do Consumidor¹³, já que claro direito de natureza transindividual, de natureza indivisível, de que são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato¹⁴.

Posicionado como direito coletivo *lato sensu*, especificamente direito difuso, partindo da classificação proposta pelo Código de Defesa do Consumidor, obviamente o direito à probidade administrativa insere-se na ótica da tutela coletiva, fazendo parte daquilo que se convencionou chamar de microsistema processual coletivo¹⁵. Trata-se de um ramo autônomo do direito processual, o Direito Processual

13 Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

14 Nesse sentido, exemplificativamente, enquadrando o direito à moralidade administrativa na classificação de direito difuso: DIDIER JÚNIOR, Fredie Souza; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Curso de direito processual civil*: v.4. 5ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2010, p. 74; MEDINA, José Miguel Garcia; GUIMARÃES, Rafael de Oliveira. O ônus da prova na ação de improbidade administrativa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 867, jan. 2008, p. 77; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; SEQUEIRA DE CERQUEIRA, Luís Otávio; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério (coord.). *Comentários à lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2011, p. 37; DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 32; NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 128.

15 A utilização da expressão microsistema para o arcabouço normativo que rege os processos coletivos é de franca aceitação na doutrina brasileira. Ver, por todos, DIDIER JÚNIOR, Fredie Souza; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Curso de direito processual civil*: v.4. 5ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2010. Ressalte-se que o próprio Superior Tribunal de Justiça vem fazendo uso do termo. Nesse sentido: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE MATERIAL. OFENSA À MORALIDADE ADMINISTRATIVA. CABIMENTO. LOTEAMENTO TIPO RESIDENCIAL. TRANSFORMAÇÃO EM TIPO MISTO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE JULGADOS DO MESMO TRIBUNAL. SÚMULA 13/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. 1. A ação popular é instrumento hábil à defesa da moralidade administrativa, ainda que inexistam danos materiais ao patrimônio público. Precedentes do STJ: AgRg no REsp 774.932/GO, DJ 22.03.2007 e REsp 552691/MG, DJ 30.05.2005). 2. O influxo do princípio da moralidade administrativa, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, traduz-se como fundamento autônomo para o exercício da Ação Popular, não obstante estar implícito no art. 5º, LXXIII da Lex Magna. Aliás, o atual microsistema constitucional de tutela dos interesses difusos, hoje compostos pela Lei da Ação Civil Pública, a Lei da Ação Popular, o Mandado de Segurança Coletivo, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, revela normas que se interpenetram, nada justificando que a moralidade administrativa não possa ser veiculada por meio de Ação Popular. 3. Sob esse enfoque manifestou-se o S.T.F: "o entendimento no sentido de que, para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar de princípios que norteiam a Administração Pública, sendo dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inciso LI do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico." (RE nº 170.768/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 13.08.1999). (...) 13. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido. (REsp 474.475/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/09/2008, DJe 06/10/2008);

Coletivo, que, nas palavras de Ada Pellegrini Grinover, conta “*com princípios revisitados e institutos fundamentais próprios e tendo objeto bem definido: a tutela jurisdicional dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos*”¹⁶.

Esse microssistema é caracterizado, no âmbito material, pela superação do paradigma¹⁷ da modernidade estruturado na concepção do indivíduo como único sujeito passível de ser titular de direitos e pela inserção da coletividade no rol de preocupações da sociedade pós-moderna. Surgem como marcas desse processo o ideal de acesso à justiça¹⁸, a consciência de que o interesse público deve ser tutelado e o respeito aos direitos fundamentais garantidos expressamente ou não pela Constituição Federal .

Em suma, um microssistema de proteção dos direitos da coletividade. Nessa toada, como consagrados direitos materiais de conteúdo e natureza diversos dos direitos individuais, comportam a necessidade de estruturação de

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. PRESCRIÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA. (... 3. A carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microssistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas. 4. Em consequência, legitima-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade). 5. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos. 6. A Ação Civil Pública não veicula bem jurídico mais relevante para a coletividade do que a Ação Popular. Aliás, a bem da verdade, hodiernamente ambas as ações fazem parte de um microssistema de tutela dos direitos difusos onde se encartam a moralidade administrativa sob seus vários ângulos e facetas. Assim, à míngua de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, inafastável a incidência da analogia legis, recomendando o prazo quinquenal para a prescrição das Ações Cíveis Públicas, tal como ocorre com a prescritibilidade da Ação Popular, porquanto ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio. 7. O STJ sedimentou o entendimento no sentido de que o julgamento antecipado da lide (art. 330, I, CPC), não implica cerceamento de defesa, se desnecessária a instrução probatória. 8. Recursos Especiais providos para acolher a prescrição quinquenal da ação civil pública. Recurso Especial da empresa à que se nega provimento. (REsp 406.545/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/11/2002, DJ 09/12/2002, p. 292).

16 GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito Processual Coletivo. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). *Tutela coletiva*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 308.

17 Sobre o conceito de paradigma, seus desdobramentos e sua importância para o próprio método científico ver KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Boeira e Nelson Boeira. 6ª Ed. São Paulo: Perspectiva. 2001, p. 29-55.

18 Sobre o problema do acesso à justiça e seus desdobramentos, por todos, CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

procedimentos que levem em conta essas peculiaridades e, portanto, se adaptem às especificidades do direito posto em causa.

No *âmbito processual*, assim, estrutura-se um microssistema permeado pela ideia de processo justo, entendido este como o modelo mínimo de conformação do processo do Estado Constitucional (que é democrático e de Direito), que impõe deveres organizacionais ao Estado nas suas funções legislativa, judiciária e executiva de forma a tutelar de forma efetiva, adequada e tempestiva os direitos.

Sintetizando, o processo capaz de garantir que “*as partes participem em pé de igualdade, com paridade de armas, em contraditório, com ampla defesa, com direito à prova, perante juiz natural, em procedimento público e com duração razoável*”¹⁹. Ocorre que, face à diversidade dos direitos materiais tutelados e à impossibilidade prática de um procedimento único e padrão para a tutela dos direitos, não há previsão de um rito único para a tutela dos direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

Ainda que se fale em um microssistema de tutela coletiva, certo é que há uma série de leis que disciplinam ritos diversos para a tutela de direitos coletivos. Como bem ressaltam Fredie Didier Jr e Hermes Zanetti Jr, “*há procedimentos especialmente criados para servir às causas coletivas*”²⁰. A essa pluralidade de fontes normativas dentro do microssistema agrega-se o conteúdo do Código de Processo Civil.

Nessa moldura normativa, que cria um verdadeiro problema de conformação legislativa, enquadra-se o rito previsto pela Lei de Improbidade Administrativa. Esse procedimento, que apesar de incompleto e lacunoso estrutura-se (poder-se-ia dizer, de forma pouco técnica) brevemente nos artigos 17 e 18 da Lei de Improbidade Administrativa, será objeto do próximo ponto do trabalho. Como veremos, a tutela da probidade administrativa requer um esforço interpretativo do operador, de modo a contornar os inevitáveis problemas advindos da sua aplicação.

19 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, RT, 2012, p. 619.

20 DIDIER JÚNIOR, Fredie Souza; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Curso de direito processual civil: v.4. 5ª ed.* Salvador: Jus Podivm, 2010, p. 43.

3 O PROCEDIMENTO DISCIPLINADO PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) prevê uma série de disposições voltadas à tutela da probidade da administração pública²¹. Como forma de permitir o adequado funcionamento das instituições do Estado Constitucional, mantendo, portanto, a moralidade no exercício das funções que incumbem aos agentes do Poder Estatal, o legislador optou por regular as sanções aplicáveis aos agentes públicos ímprobos elencando taxativamente os atos de improbidade administrativa.

A Lei 8.429/92 arrola os ilícitos passíveis de sanção, conceituando, além disso, os sujeitos sobre os quais os dispositivos podem vir a incidir, bem como as sanções aplicáveis e o procedimento a ser adotado para apuração da prática dos atos tanto na via administrativa quanto judicial. No que diz respeito ao processo judicial, ao procedimento previsto na Lei de Improbidade Administrativa, algumas considerações merecem ser tecidas.

Em primeiro lugar, importante referir que se trata de um rito específico para a tutela da moralidade e da probidade da Administração Pública, cujo procedimento difere tanto do previsto para as Ações Cíveis Públicas quanto para as Ações Populares. Como bem conceituam Arnoldo Wald e Rodrigo Garcia da Fonseca, “a ação de improbidade administrativa tem contornos e regramento próprios, não se confundindo com aqueles específicos das ações cíveis públicas em geral”²².

21 Como bem ressalta Marino Pazzagliani Filho, “o diploma em questão é uma autêntica babel jurídica, reunindo normas de direito administrativo, de direito civil, de direito processual civil, de direito penal e de direito processual penal, nem sempre alocadas racionalmente.” (*Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 36)..

22 WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia da. A Ação de Improbidade Administrativa. *Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, a. 6, n. 11, jan./dez. 2002, p. 71.

Não se trata de uma “ação” específica, mas de um procedimento próprio, adaptado às especificidades do direito material²³. A ideia de que para cada situação jurídica material haverá uma “ação” específica e taxativa para sua tutela foi superada. Ela advém da influência do direito romano (pré-clássico ou arcaico), no período das *legis actiones*: os romanos viam cada *actio* como uma unidade, na qual os pressupostos e consequências jurídicas eram concebidos conjuntamente com o procedimento que serve para a sua atuação²⁴. Ou seja, direitos subjetivos e os meios para tutelá-los se confundiam. Essa é a posição de Heitor Sica:

O fato de nosso ordenamento denominar diversos procedimentos especiais como ‘ações’, seja no Código de Processo Civil, seja na legislação extravagante, é reminiscência histórica de um período, já superado, em que a ação era reputada remédio típico, taxativa e especialmente criado pela lei, para proteger determinado direito subjetivo²⁵.

A distinção é importante de ser feita em vista da aplicabilidade (ou não) das especialidades de cada um dos procedimentos previstos para a tutela de direitos coletivos. O rito da Lei de Improbidade Administrativa obedece, em linhas gerais, ao procedimento comum ordinário previsto no Código de Processo Civil²⁶, como se denota da leitura do *caput* do art. 17: “A ação principal, que terá o rito ordinário, será

23 É a posição de Cássio Scarpinella Bueno: “Com efeito, os parágrafos referidos afetaram o procedimento da ação de improbidade administrativa de tal forma que é mais correto falar que, mercê destas modificações, a ação cujo objeto é a tutela dos bens descritos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, pela aplicação das sanções respectivas dos três incisos do art. 12 do mesmo diploma legal - a “ação de improbidade administrativa” -, é hoje uma ação de procedimento especial” (O Procedimento Especial da Ação de Improbidade Administrativa (Medida Provisória 2.088). In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: SBDP, Malheiros, 2001, pp. 149-150).

24 KASER, Max. *Direito Privado Romano*. Trad. Samuel Rodrigues e Ferdinand Hämmerle. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1992, p. 428. Ressalte-se que parte da doutrina ainda prefere tratar o fenômeno a partir do conceito de ação típica. Nesse sentido, por exemplo: “Ações típicas são aquelas vinculadas a determinadas relações jurídicas específicas, que recebem do ordenamento jurídico uma denominação e um procedimento próprio.” (DAL PAZZO, Antonio Aroldo Ferras. Reflexão sobre a “defesa antecipada” na lei de improbidade administrativa. *Fórum Administrativo. Direito público*. Belo Horizonte, Fórum, 2002. n.19, p.1148).

25 SICA, Heitor Vitor Mendonça. Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v.34, n.178, dez. 2009, p. 77.

26 “A ação de improbidade administrativa, apesar de guardar algumas semelhanças com a ação penal, tem natureza civil e é regida pelas regras do procedimento ordinário (Livro I do Código de Processo Civil), exceto naquilo em que o art. 17 da Lei 8.429/1992 prescrever expressamente de forma diversa”. (SICA, Heitor Vitor Mendonça. Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v.34, n.178, dez. 2009, p. 84).

proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.”.

Ainda que haja expressa previsão de utilização das normas do rito ordinário, é de se ressaltar que o procedimento, no seu caminhar, contém normas específicas, que o especializam²⁷. Essa tendência, que aparecia na redação originária da lei de forma tímida, se acentuou com a edição da Medida Provisória nº. 2.088-39, de 26 de abril de 2001 e modificações introduzidas pela Medida Provisória 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, em vigor, a partir da qual instituiu-se um *procedimento prévio à citação do demandado*. Como bem ressaltava Teori Zavascki, buscou-se adaptar o procedimento às peculiaridades do direito material:

A preocupação do legislador, quanto ao ponto, foi adequar o processo civil à finalidade, que não lhe é peculiar, de ser instrumento para imposição de penalidades ontologicamente semelhantes às das infrações penais. À identidade material das penas veio juntar-se a identidade formal dos mecanismos de sua aplicação.²⁸

Os artigos 17 e 18 da lei são os que regulam, em linhas gerais, o desenvolvimento da demanda²⁹. Quanto à legitimidade ativa, não parece haver

27 Como bem ressaltava Heitor Sica: “Cremos ser possível adaptar o rito ordinário, para que se preserve a fase introdutória do procedimento da ação de improbidade administrativa, para evitar a exclusão de oportunidade de contraditório assegurado ao réu, o que frustraria a própria finalidade do referido art. 292, § 2.º, do CPC, que é a exclusão da sumariedade própria dos procedimentos especiais em prol da garantia de que as partes não sofram prejuízo quanto ao exercício do contraditório” (Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v.34, n.178, dez. 2009, p. 95.). Esta previsão está perfeitamente coadunada ao Direito Fundamental à Tutela Adequada, que, como bem ressaltam SARLET, MARINONI e MITIDIERO, “revela a necessidade de análise do direito material posto em causa para, a partir daí, estruturar-se um processo dotado de técnicas processuais aderentes à situação levada a juízo”. (SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: RT, 2012, p. 630).

28 ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo. Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2008, p. 139.

29 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.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3o do art. 6o da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965 .

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

maiores dúvidas de que, face à expressa previsão do *caput* do art. 17, deverá ser do Ministério Público ou da Pessoa Jurídica interessada. A previsão de prazo para propositura da ação depois de efetivada medida cautelar diz respeito aos casos em que tenha havido utilização da previsão do art. 7º³⁰ ou do art. 16³¹, a chamada cautelar de indisponibilidade de bens e o sequestro de bens e bloqueio de contas bancárias³².

O parágrafo primeiro veda a transação, o acordo ou a conciliação nas ações para tutela da probidade administrativa. Reside controvérsia acerca da

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

§ 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.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento.

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito.

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, *caput* e § 1º, do Código de Processo Penal.

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

30 Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

31 Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

32 Sobre o tema ver SCARTEZZINI, Ana Maria Goffi Flaquer. *Improbidade Administrativa e a Indisponibilidade de Bens do Agente Público*. In: CHEIM JORGE, Flavio; ABELHA RODRIGUES, Marcelo; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). *Temas de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, pp. 51-62; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Jurisdicional Cautelar e Atos de Improbidade Administrativa*. In: SCARPINELLA BUENO, Cassio (coord.). *Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 245-273.

possibilidade de assinatura de Termo ou Compromisso de Ajustamento de Conduta³³. O parágrafo segundo prevê a possibilidade de medidas serem movidas pela Fazenda Pública com o fito de obter a integral reparação do dano³⁴.

O parágrafo terceiro encampa a possibilidade de utilização subsidiária da normativa referente à ação popular (art. 6º, §3º, Lei 4.717/65), no que tange à participação da pessoa jurídica interessada³⁵. A peculiaridade desse tipo de intervenção é tida pela doutrina como hipótese *sui generis* de participação no processo³⁶.

33 “Embora não seja possível uma transação concernente às sanções, é válido o ajuste *inter partes* quanto ao modo de restituição do patrimônio público. Não seria razoável impedir, por exemplo, que o réu parcelasse em três prestações mensais o montante devido ou que ele promovesse uma dação de imóvel em pagamento do débito.” LOBO, Arthur Mendes. A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. *Revista de Processo*, v. 32, n.148, São Paulo, 2007, p.73. Para uma análise pormenorizada da polêmica doutrinária ver OLIVEIRA DE FARIAS, Bianca; PINHO, Humberto Dalla Bernardina. Apontamentos sobre o Compromisso de Ajustamento de Conduta na Lei de Improbidade Administrativa e no Projeto de Lei da Ação Civil Pública. In: CHEIM JORGE, Flavio; ABELHA RODRIGUES, Marcelo; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). *Temas de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, pp. 97-126.

34 Sobre o tema, para uma análise das possíveis medidas a serem tomadas, ver os comentários ao artigo 17 - e seu parágrafo segundo - escritos por Luiz Manoel Gomes Junior e Rogério Favreto. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca et alí. (coord.). *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2011, pp. 315-316.

35 Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item “b”, do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

36 A doutrina diverge acerca do papel desempenhado pela pessoa jurídica interessada. Para Heitor Sica “não é correto sustentar que a pessoa jurídica que prefere defender a juridicidade do ato atacado assuma o posto de litisconsorte passivo, já que é impossível advir-lhe qualquer prejuízo da sentença de procedência (ao contrário, será esse ente público o beneficiado pela condenação)”. (SICA, Heitor Vitor Mendonça. Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, v.34, n.178, dez. 2009, p. 103). Um bom apanhado das posições sobre o tema pode ser encontrado em DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo coletivo*. Vol. 4. 5ª ed. Salvador: Editora Podivm, 2010, p. 260.

No que tange ao Ministério Público, a Lei de Improbidade Administrativa impõe, no parágrafo quarto do art. 17, sua participação como *custos legis*, nos casos em que não atue como parte, sob pena de nulidade, repetindo o art. 82, III, CPC³⁷, já que evidente o interesse público presente nas demandas envolvendo direitos transindividuais.

O parágrafo subsequente é digno de nota pela sua diferenciação face à sistemática do Código de Processo Civil. Considera-se preventivo o juízo a partir da propositura da ação (e não a partir da citação – art. 219, *caput*, CPC³⁸ - ou do primeiro despacho – 106, CPC³⁹). A regra é uma repetição da norma insculpida no art. 5º, §3º da Lei 4.717/65⁴⁰ – Lei da Ação Popular – e no art. 2º, parágrafo único da Lei 7.347/85⁴¹ – Lei da Ação Civil Pública⁴².

Pela reforma de 2001, ao art. 17 da lei foram incluídos os §§ 6º a 12. A especialização do rito se deu principalmente pela criação de uma fase de contraditório prévio à citação e, portanto, à contestação, no qual o demandado tem a oportunidade de trazer aos autos “*documentos e justificações*” que demonstrem a necessidade de extinção do processo.

A petição inicial (cuja regulação geral se dá pelo Código Processo Civil) também recebe atenção específica pela Lei de Improbidade Administrativa, sendo necessário, para seu recebimento, que esta seja “*instruída com documentos ou justificção que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade*”

37 Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir: (...)

III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse de terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

38 Art. 219. A citação válida torna preventivo o juízo, induz litispendência e faz litigiosa a coisa; e, ainda quando ordenada por juiz incompetente, constitui em mora o devedor e interrompe a prescrição.

39 Art. 106. Correndo em separado ações conexas perante juízes que têm a mesma competência territorial, considera-se preventivo aquele que despachou em primeiro lugar.

40 Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município. (...)

§ 3º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações, que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos

41 Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Parágrafo único. A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

42 Como bem ressalta Daniel Amorin Assumpção Neves. *Manual de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Método, 2012, p. 176.

ou que apresente “razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.” (art. 17, §6º).

Além da reiteração da necessidade de apresentação dos documentos necessários à comprovação de indícios da existência do ato contra o qual se insurge o autor (o que não difere, em linhas gerais, dos requisitos de uma petição inicial, em especial o pedido, a causa de pedir e as provas com que pretende o autor demonstrar a verdade dos fatos alegados), a lei determina que, em caso de não apresentação de uma prova desde logo, deverá ser justificada a impossibilidade.

Com efeito, a prática atenuou a imposição do inciso VI, do art. 282, CPC, de apresentação das provas necessárias à elucidação dos fatos alegados. Porém, no rito da Lei de Improbidade Administrativa a necessidade é reiterada⁴³, sendo motivo de indeferimento da própria petição inicial o seu descumprimento⁴⁴. A expressa referência aos artigos 16 a 18, CPC, também denota a preocupação em reforçar a seriedade necessária quando da proposição das ações de improbidade⁴⁵.

O movimento de reforma andou sempre nesse sentido: o de conferir maior seriedade e proteção ao agente público contra o qual se imputa a pecha de ímprobo. A instituição de uma fase de contraditório prévio à contestação quer evitar o desenvolvimento de processos infundados. O dispositivo não é novo no direito brasileiro: o Código de Processo Penal prevê expediente parecido para os *crimes de*

43 Como bem ressalta Cassio Scarpinella Bueno, “a petição inicial da ação de improbidade administrativa deve ser proporcionalmente mais substancial do que as outras ações que não têm esta fase preliminar de admissibilidade da inicial em contraditório tão aguda.” (O Procedimento Especial da Ação de Improbidade Administrativa (Medida Provisória 2.088). In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: SBDP, Malheiros, 2001, p.145). Nesse mesmo sentido, Arnaldo Rizzardo: “Embora desnecessário que se repetisse uma regra que se impõe para o processo em geral, no caso da ação de improbidade, em vista, como se disse acima, de sua repercussão individual, social e pública, mister que venha mais substancial a prova documental e indiciária.” (*Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009, p.393).

44 Nesse sentido Antonio Dal Pazzo: “Em razão, porém, da criação da fase de admissibilidade da ação de improbidade, muito maior cuidado será exigido na redação da petição inicial.” (Reflexão sobre a “defesa antecipada” na lei de improbidade administrativa. *Fórum Administrativo. Direito público*. Belo Horizonte, Fórum, 2002. n.19, p.1146.)

45 “O ajuizamento sem um mínimo de plausibilidade e sem a documentação respectiva torna possível não só a aplicação das sanções pela litigância de má-fé (art. 17, incisos III e V, CPC), como também o posterior pedido de indenização na forma do art. 16, do Código de Processo Civil” (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; SEQUEIRA DE CERQUEIRA, Luís Otávio; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério (coord.). *Comentários à lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2011, p. 326).

responsabilidade de funcionário público. Em seus artigos 513, 514 e 516, o CPP estabelece um contraditório prévio cujo objetivo basicamente é o de resguardar o agente da perseguição política injustificada⁴⁶. Também na Lei 8.038/1990, que trata das ações penais originárias no STJ e STF, há previsão parecida (art. 4º)⁴⁷.

Ainda no que tange à fase de notificação prévia, estando em ordem a inicial (cujos requisitos, como analisamos, são mais marcantes pela ênfase dada à apresentação das provas), será notificado o agente para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar a sua manifestação. Esta, apesar de não ser uma contestação, poderá tratar de todo o mérito proposto (*todas as matérias de defesa que podem ensejar a extinção prematura do processo*, com ou sem resolução de mérito), e poderá o requerido trazer aos autos os documentos que entender úteis para tanto. Recebida a manifestação, deverá o juiz decidir acerca da continuidade (ou não) do processo, aí sim, ordenando a citação do demandado para apresentar sua contestação.

O rito ainda prevê (a) que a impugnação da decisão que recebe a petição inicial deve ser veiculada mediante agravo (art. 17, §10), (b) a possibilidade de, em qualquer fase do processo, ser reconhecida a inadequação da via eleita (art. 17, §11), e, não menos importante, (c) a aplicação do art. 221, caput e § 1º, do Código de Processo Penal, para as inquirições ou depoimentos realizados durante o processo (art. 17, §12), diferenciando-o, pois, da técnica processual utilizada nas ações cíveis.

46 A peculiaridade é observada pela doutrina: “Este juízo de admissibilidade amplíssimo e substancial da petição inicial em contraditório, destarte, estrema a ação de improbidade administrativa de qualquer outra ação que segue o rito comum, assemelhando-se ao que o Código de Processo Penal reserva, por exemplo, para o processo dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos”. (BUENO, Cassio Scarpinella. O Procedimento Especial da Ação de Improbidade Administrativa (Medida Provisória 2.088). In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: SBDP, Malheiros, 2001, p. 153).

47 “Art. 4º - Apresentada a denúncia ou a queixa ao Tribunal, far-se-á a notificação do acusado para oferecer resposta no prazo de quinze dias.

§ 1º - Com a notificação, serão entregues ao acusado cópia da denúncia ou da queixa, do despacho do relator e dos documentos por este indicados.

§ 2º - Se desconhecido o paradeiro do acusado, ou se este criar dificuldades para que o oficial cumpra a diligência, proceder-se-á a sua notificação por edital, contendo o teor resumido da acusação, para que compareça ao Tribunal, em cinco dias, onde terá vista dos autos pelo prazo de quinze dias, a fim de apresentar a resposta prevista neste artigo”.

O procedimento instituído para a fase inicial do processo judicial de improbidade administrativa tem no parágrafo 8º do art. 17 a sua maior peculiaridade (e a causa maior de sua especialidade). Se convencido da “*inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita*” deverá o juiz, no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da manifestação, “*rejeitar a ação*”, em decisão fundamentada. Logo, são hipóteses de extinção do processo ainda na fase de contraditório prévio, algumas delas com o próprio julgamento do mérito, de forma absolutamente antecipada, pela improcedência da ação ou pela inexistência do ato de improbidade.

Por fim, o art. 18 prevê consequências específicas para a sentença que julgar procedente a ação, como a determinação do pagamento ou da reversão dos bens (acaso tenham sido objeto de sequestro), em favor da pessoa jurídica lesada pelo agente ímprobo. Em linhas gerais, estas são as notas características da diferenciação operada pelo legislador quanto ao rito previsto para a tutela da probidade administrativa.

Como se denota, seu caráter eminentemente lacunoso permite uma grande construção doutrinária e jurisprudencial na resolução dos problemas práticos que de sua aplicação derivam. Para a solução desses problemas de interpretação inerentes ao microssistema de tutela coletiva, nas suas relações *internas* (entre as diversas leis que tratam da temática) e *externas* (especialmente com Código de Processo Civil), passa-se a expor algumas hipóteses de efetiva complexidade interpretativa, com vistas a propor um modelo de resposta que possa ser universalizado para as ações propostas com vistas à tutela da probidade administrativa.

4 A CONFORMAÇÃO DO RITO EM HIPÓTESES COMPLEXAS

A partir da premissa posta no capítulo anterior pôde-se compreender a moldura legislativa na qual se enquadra o retrato da improbidade administrativa: o microssistema de tutela coletiva. Como também restou demonstrado, a influência direta de diplomas como a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do

Revista de Direito, Santa Cruz do Sul, n. 3, out. 2012

Consumidor nas demais leis que compõem este microsistema é um dado fático. Isso significa que é pressuposto da aplicação da Lei 8.429/92, no que tange ao seu aspecto processual, a existência de uma pluralidade legislativa e de potenciais entre a normativa da tutela coletiva e o disposto pelo Código de Processo Civil para os conflitos individuais. Como ressalta Heitor Sica, “*é próprio da tutela de interesses transindividuais que haja concorrência de remédios jurisdicionais*”⁴⁸.

Um segundo dado relevante diz respeito à manifesta incompletude do diploma para a tutela da probidade administrativa, quanto ao seu rito. Como bem observa a doutrina, há verdadeira deficiência legislativa quanto à matéria:

A regulamentação legal acabou sendo muito deficiente, considerando a relevância e a quantidade de vezes que seus dispositivos têm sido aplicados em todo o país. Não existe uma disciplina legal precisa, regulando os diversos pontos relativos ao processamento deste tipo de demanda, especialmente se considerada a sua relevância e a gravidade das penas aplicáveis.⁴⁹

Dessa forma, inegável que haverá hipóteses em que o intérprete terá de buscar nos demais diplomas do microsistema de tutela coletiva (perspectiva *interna*) ou mesmo no diploma base, o Código de Processo Civil (perspectiva *externa*) as respostas fornecidas pelo ordenamento.

Quanto ao primeiro problema, versa dissenso na doutrina acerca do modo pelo qual as leis que fazem parte do microsistema de tutela coletiva devem ser interpretadas. De um lado, há quem defenda uma diminuta integração entre os diplomas. Nesse sentido, e exemplificativamente, Heitor Sica:

É inegável que a ação civil pública e a ação de improbidade administrativa são procedimentos especiais distintos, com finalidades e regras de legitimação (tanto ativa, como passiva) diversas. A ação de improbidade administrativa tem âmbito de atuação bem mais restrito, pois se destina à

48 SICA, Heitor Vitor Mendonça. Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v.34, n.178, dez. 2009, p. 92.

49 GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; SEQUEIRA DE CERQUEIRA, Luís Otávio; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério (coord.). *Comentários à lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2011, p. 300.

tutela de um particular interesse transindividual (que é a probidade administrativa), e a lei especial que a rege (Lei 8.429/1992) afasta a lei geral (Lei 7.437/1985), à qual sequer se reservou aplicação subsidiária.⁵⁰

O mesmo autor, entretanto, faz a ressalva: “apesar dessa (necessária) distinção, os remédios não podem ser tratados de forma absolutamente estanque”⁵¹. De outro lado, há quem defenda a perfeita fungibilidade das ações coletivas nesse ponto. Nesse sentido, por exemplo, Arthur Mendes Lobo:

Como a ação de improbidade administrativa visa tutelar o interesse público primário, entendido esse como interesse metaindividual de caráter difuso, para a proteção de um número indeterminado de cidadãos no sentido de impedir lesão ao patrimônio público e bem assim preservar a moralidade da administração pública, entendemos ser ela uma verdadeira modalidade de ação civil pública que integra o microsistema de direito processual civil coletivo, aplicando-se-lhe, subsidiariamente a Lei 7.347/85 e as normas processuais do Código de Defesa do Consumidor, bem como todos os princípios que regem as ações coletivas.⁵²

Certo é que o grande parâmetro para o operador deve ser o da adaptação do rito às especialidades previstas para a tutela da probidade administrativa (dentre as quais o contraditório prévio é a mais flagrante), qualquer que seja o “nome” da ação proposta. Nesse sentido, se se pretende a cominação das sanções previstas para a improbidade administrativa, apenas os legitimados para tanto poderão propor a ação. Além disso, o rito deverá observar as especificidades previstas na lei⁵³. Nesse sentido, parece acertada a opção de Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

50 SICA, Heitor Vitor Mendonça. Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v.34, n.178, dez. 2009, p. 92. Nessa mesma linha, ainda e com maior ênfase, Gina Copola: “Não é possível a propositura de ação civil pública, para pedir a condenação do requerido nas penas constantes da Lei de Improbidade Administrativa, que é a Lei federal nº 8.429, de 2 de julho de 1992. As duas espécies de ações não se misturam, uma vez que a LIA estabelece procedimento próprio e específico para as ações de responsabilidade por ato de improbidade administrativa.” (*O procedimento próprio das ações de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Jurisprudência comentada)*). Repertório de Jurisprudência IOB: Tributário, Constitucional e Administrativo, São Paulo, n.1, 1/22683, jan. 2007, p. 29.).

51 SICA, Heitor Vitor Mendonça. Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v.34, n.178, dez. 2009, p. 92.

52 LOBO, Arthur Mendes. A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. *Revista de Processo*, v. 32, n.148, São Paulo, 2007, p.60.

53 NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 132.

A nomeação das ações é algo ultrapassado, condizente com uma época imanentista do processo, na qual não se conseguia distinguir o Direito material do Direito Processual. Portanto, chamar a ação regulada pela Lei 8.429/1992 de ação civil pública ou não é formalidade que não muda a realidade: uma ação coletiva que visa a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa regida pela Lei 8.429/1992 e subsidiariamente pelo microsistema coletivo e pelo Código de Processo Civil.⁵⁴

Em suma, o que se propõe é a compreensão do fenômeno como um todo, excluindo-se interpretações restritivas da aplicação do microsistema coletivo⁵⁵, sem a devida fundamentação. Enfim, uma “*interpretação à luz do microsistema das ações coletivas, para assim conferir maior efetividade e razoabilidade aos provimentos jurisdicionais atinentes ao tema*”⁵⁶.

De outro lado, sob uma perspectiva *externa* ao microsistema, é certo que o Código de Processo Civil não deverá ser o único objeto de análise do intérprete. Tendo em vista a existência de particularidades na própria Lei de improbidade administrativa, que dão conta de sua natureza material próxima à do direito penal, muitas vezes será o próprio Código de Processo Penal o parâmetro a ser levado em consideração.

Assim, faz-se necessária, em casos específicos, a conformação das normas especiais (Lei de Improbidade Administrativa), das normas do microsistema de processo coletivo (perspectiva *interna*) e das normas processuais relativas aos litígios civis individuais e penais (perspectiva *externa*). A grande métrica para esse processo de coordenação deve ser os padrões do Direito Fundamental ao Processo

54 NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 129 e 130.

55 “Apesar de o CDC e a LACP terem, de fato, um status de relevância maior (decorrente da natural aferição de possuírem âmbito de incidência de grande escala), os demais diplomas que formam o microsistema da tutela de massa têm também sua importância para o direito processual coletivo, implantando a inteligência de suas regras naquilo que for útil e pertinente.” DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo coletivo*. Vol. 4. 5ª ed. Salvador: Editora Podivm, 2010, p. 49.

56 LOBO, Arthur Mendes. A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. *Revista de Processo*, v. 32, n.148, São Paulo, 2007, p.74.

Justo, entendido como o *modelo mínimo de atuação processual do Estado*⁵⁷. Tendo em vista esse norte proposto, passa-se a expor algumas dessas hipóteses.

4.1 A expressão “devida forma”

A Lei de Improbidade Administrativa pretende impor ao demandante um ônus maior no que tange à regularidade da petição inicial. Apesar da expressa menção à necessidade de esta ser “*instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade*” ou que apresente “*razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas*” (art. 17, §6º), o rito da improbidade administrativa utiliza a expressão *devida forma* como requisito da petição inicial (“§ 7º. *Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido (...)*”).

É certo que a previsão genérica de aplicação do rito ordinário, no que couber, por si só, permite ao operador a utilização do Código de Processo Civil naquilo que ele disciplina sobre os requisitos da inicial para fins de determinação do conteúdo normativo da expressão *devida forma*. Não há dúvida, portanto, que os requisitos constantes do art. 282 e 283, CPC⁵⁸ devem ser respeitados pelo demandante, sob pena de indeferimento da inicial. Ou seja, petição inicial de ação para a tutela da probidade administrativa estará em *devida forma* se respeitados os requisitos previstos pelos artigos 282 e 283, CPC.

⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, RT, 2012, p. 616.

⁵⁸ Art. 282 - A petição inicial indicará:

I - o juiz ou tribunal, a que é dirigida;

II - os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido, com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - o requerimento para a citação do réu.

Art. 283 - A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.

Ocorre que não basta a aplicação do direito em tiras, na célebre expressão de Eros Roberto Grau⁵⁹; faz-se necessário perquirir quais as consequências da adoção dessas normas e sua coordenação com as especificidades da lei especial. A partir do arcabouço teórico desenvolvido nos itens anteriores, passa-se a perceber a necessidade de trazer para o âmbito de atuação da lei de improbidade todo o conjunto de conceitos que fazem parte da disciplina acerca da petição inicial no âmbito do processo civil individual (de forma residual, já que nas demais leis que compõem o microssistema processual não há disciplina própria, que pudesse ser aplicada de forma subsidiária).

Mas não só isso: também as normas do diploma geral são utilizadas, mediante adaptação, pelo diploma específico. Isso significa que também o art. 284, CPC⁶⁰ (possibilidade de emenda da inicial) deve ser observado⁶¹. É tranquila a aplicação, na Lei de Improbidade, das consequências diretas do não preenchimento dos requisitos da inicial: deve o juiz permitir a emenda da inicial, antes mesmo de notificar os demandados, sob pena de inviabilizar a sua defesa prévia.

Também a disciplina acerca do recebimento e do indeferimento da inicial deve incidir, na espécie. A previsão do art. 285, que prevê o deferimento

59 *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.40.

60 Art. 284. Verificando o juiz que a petição inicial não preenche os requisitos exigidos nos arts. 282 e 283, ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento do mérito, determinará que o autor a emende, ou a complete, no prazo de 10 (dez) dias.

Parágrafo único. Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial..

61 A doutrina pátria orienta-se nesse sentido: “Estando corretamente elaborada a petição inicial (que, evidentemente, pode ser emendada se contiver vícios sanáveis), o juízo de primeiro grau de jurisdição determinará a notificação dos demandados” (FREITAS CÂMARA, Alexandre. A fase preliminar do procedimento da "Ação de improbidade administrativa". In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). *Temas de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 40); “O juiz somente ordenará a notificação do réu se a petição inicial estiver em “devida forma”. Naturalmente, sendo caso de indeferimento da petição inicial o juiz deve extinguir o processo mesmo antes da notificação do réu, ao passo que, havendo vícios sanáveis na peça vestibular, o juiz deverá determinar ao autor sua emenda, nos termos do art. 284 do CPC.” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 202); “O parágrafo afirma que esta notificação deverá ocorrer se a inicial estiver em "devida forma". Vale dizer, se a inicial não for inepta, em virtude da presença do CPC. Vislumbrando o magistrado a presença de algum daqueles defeitos na petição inicial, ou que não atende aos requisitos do art. 282, CPC (e de seu art. 283, em alguma hipótese no qual o atendimento do ali disposto seja de rigor), ordenará a intimação do autor, para que emenda a petição inicial” (DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 295).

(recebimento) da petição inicial como pressuposto da ordem de citação do réu, e os artigos 295 e 296, CPC, que disciplinam o indeferimento da inicial (a que faz menção o parágrafo único do art. 284, CPC), portanto, devem igualmente ser aplicáveis. Isso cria um conflito com os parágrafos 7º, 8º, 9º e 10 do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa:

§ 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.

§ 8o Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

§ 9o Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento.

Uma leitura geral permite vislumbrar o seguinte procedimento. Após a propositura da demanda, a petição inicial terá se de ser “despachada” pelo julgador⁶². Para tanto, ele deverá verificar a presença dos requisitos específicos (art. 17, §7º, Lei de Improbidade Administrativa) e gerais (arts. 282 e 283, CPC). Havendo algum vício passível de ser sanado, o juiz intimará o demandante para emendar a inicial (juntando documentos ou trazendo justificações que atestem indícios da existência do ato de improbidade ou apresentando as razões pelas quais essas provas não vieram aos autos - requisito específico – ou preenchendo os requisitos, até então ausentes, do art. 282 – requisito geral) e, após a emenda, deverá recebê-la (se sanado o vício). Somente após o efetivo recebimento da inicial é que ordenará a citação do réu (art. 285, CPC) – no caso da improbidade, a “notificação” do demandado para apresentar a justificação prévia.

⁶² Tendo em vista o uso corriqueiro da expressão “despacho” para o ato jurisdicional que recebe a inicial, utilizamos esta expressão (despachar) apenas por apego à tradição. Em verdade, é assente na doutrina a lição que defende a efetiva características decisória dessa decisão. Sobre o tema, BARBOSA MOREIRA: “A despeito da denominação tradicional, encampada pelo Código (v. art. 285, verbo “despachará”), o despacho liminar mal se harmoniza, por sua natureza, com o conceito de mero despacho. A lei claramente lhe dá conteúdo decisório, determinando ou permitindo que nele sejam resolvidas várias questões. O deferimento do pedido de citação do réu pressupõe, com efeito, que o órgão judicial haja apreciado (e resolvido no sentido afirmativo) todas as questões acima enumeradas, conquanto não se deva entender que fiquem elas desde logo preclusas” BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O Novo Processo Civil Brasileiro. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 23.

Entretanto, face à existência de uma fase de contraditório chamado prévio, cria-se um conflito quanto ao momento do exame dos requisitos da inicial. De um lado, o parágrafo 7º do art. 17da Lei de Improbidade prevê, quanto à inicial, que “o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido”. De outro lado, o parágrafo 9º do mesmo dispositivo é expresso ao prever que “recebida a petição inicial, será o réu citado”, o que em uma primeira leitura poderia induzir ao raciocínio de que o efetivo recebimento da petição inicial (e a verificação do preenchimento dos requisitos da inicial) somente dar-se-ia após a apresentação da manifestação prévia e, portanto, depois de ouvida a parte contrária.

Melhor interpretação deve ser dada ao conflito. Com efeito, a sistemática do processo civil brasileiro impõe que o exame da petição inicial pelo julgador se dê antes mesmo da triangularização da relação processual, tendo em vista a necessidade de proteger o demandado da dificuldade que uma petição inepta impõe para sua defesa. Essa orientação se alinha à própria *ratio* da reforma na Lei de Improbidade, tendo em vista que esta buscou proteger os agentes públicos de demandas infundadas, permitindo a rejeição, de plano, daquelas destituídas de fundamento.

Se a emenda da inicial é permitida até a “notificação” do demandado, com igual razão, não havendo ordem para a emenda, a decisão que ordenar a manifestação do réu deve ser entendida como o efetivo recebimento da petição inicial. Nesse sentido, pode-se, com segurança, defender a hipótese de que o momento do recebimento da petição inicial é anterior à apresentação da defesa prévia, razão pela qual é viável a apresentação de agravo de instrumento, pelo demandado, da decisão que ordenar a sua notificação (analogicamente ao que ocorre, no rito ordinário, com o “despacho” citatório (art. 285, CPC)⁶³.

63 “Embora o art. 285, CPC, aluda a despacho, o juiz, ao deferir a petição inicial e determinar a citação do demandado, prolata decisão interlocutória (art. 172, §2º, CPC), porque, ao menos implicitamente, está o juízo a decidir que a petição inicial não contém qualquer dos problemas enunciados no art. 295, CPC. Havendo interesse processual, pode o demandado interpor o recurso de agravo (art. 522, CPC)” (MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Código de Processo Civil comentado artigo por artigo*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2011, p. 295).

Essas considerações trazem à tona outro problema, qual seja, o da extensão da cognição no plano horizontal que é dada ao juiz no momento anterior à notificação do demandado e no momento posterior à apresentação da defesa prévia. Quanto ao primeiro momento, fica claro que esta se resume à verificação dos requisitos da inicial dispostos no art. 295, CPC⁶⁴, cumulados com os requisitos previstos pelo §6º do art. 17 da Lei 8.429/92⁶⁵. Em um segundo momento, no entanto, poderá o juiz conhecer de todas as matérias que levem à extinção “prematura” do processo, com ou sem resolução de mérito.

Sintetizando, há (a) a necessidade de verificação, pelo julgador, dos requisitos da petição inicial, efetuando verdadeiro juízo de recebimento da inicial, antes mesmo da notificação do demandado, (b) o dever de o julgador conceder ao demandado a possibilidade de emendar inicial eivada de vício sanável, antes da ordem de “notificação” do demandado, para não prejudicar este quando da sua defesa e (c) a possibilidade de o demandado manejar o recurso de agravo da decisão que receber a petição inicial e ordenar a sua notificação para apresentar a defesa prévia, limitada a cognição apenas ao preenchimento dos requisitos do art. 282 e 283.

4.2 Prazos da defesa prévia

64 Art. 295 - A petição inicial será indeferida:

I - quando for inepta;

II - quando a parte for manifestamente ilegítima;

III - quando o autor carecer de interesse processual;

IV - quando o juiz verificar, desde logo, a decadência ou a prescrição (Art. 219, § 5º);

V - quando o tipo de procedimento, escolhido pelo autor, não corresponder à natureza da causa, ou ao valor da ação; caso em que só não será indeferida, se puder adaptar-se ao tipo de procedimento legal;

VI - quando não atendidas as prescrições dos arts. 39, parágrafo único, primeira parte, e 284.

Parágrafo único - Considera-se inepta a petição inicial quando:

I - lhe faltar pedido ou causa de pedir;

II - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão;

III - o pedido for juridicamente impossível;

IV - contiver pedidos incompatíveis entre si.

65 Ressalte-se que no caso de indeferimento da inicial nesse momento processual poder-se-ia cogitar de aplicação do disposto no art. 296, CPC, quanto à retratabilidade da sentença.

Ainda no que tange à fase de contraditório prévio, outro ponto merece destaque pela incompletude de seu tratamento pela Lei de Improbidade Administrativa. A respeito do prazo para apresentação da defesa prévia, o §7º do art. 17 é expresso ao determinar o prazo de 15 dias da notificação. Apresentam-se, portanto, dois problemas: (a) a existência (ou não) de prazos autônomos para cada um dos litisconsortes, se houver, e (b) a duplicação (ou não) do prazo em caso de litisconsortes com procuradores diferentes.

Não havendo previsão sobre o tema em qualquer dos diplomas que fazem parte do microsistema coletivo, de modo que passa-se a observar o disposto no Código de Processo Civil, por analogia ao que ocorre com a citação. Assim sendo, em que pese não seja verdadeira e própria citação⁶⁶, “*intimados os demandados, estes terão um prazo de quinze dias para oferecer sua defesa prévia, prazo este que correrá na forma do disposto no art. 241, CPC*”⁶⁷. Ou seja, aplicando-se o disposto no inciso III do referido dispositivo (“*quando houver vários réus, da data da juntada aos autos do último aviso de recebimento ou mandado citatório cumprido*”), havendo mais de um réu, o termo inicial será a data da juntada da última “notificação” cumprida.

O prazo será comum (na forma do art. 298, CPC), mas, “*havendo pluralidade de demandados, e tendo eles advogados distintos, aplica-se o disposto no art. 191 do Código de Processo Civil, duplicando-se o prazo a que se refere o art.*

66 “A chamada “notificação” é, portanto, realmente uma intimação, nos exatos termos do art. 234 do CPC. Deve ser realizada como se intimação fosse.” (NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 203). Contra, entendendo a “notificação” como antecipação da citação, Guilherme Freire de Barros Teixeira: “entendida a citação como o ato judicial que tem por finalidade comunicar ao demandado ou aos interessados o ajuizamento da demanda, para que passem a integrar a relação jurídica processual, resta claro que a “notificação” prevista no 7º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92 trata-se, na realidade, de citação, pois haverá a “triangularização” da relação jurídica processual, com a comunicação da existência do ajuizamento da denominada ação de improbidade administrativa, passando o demandado a integrar a relação jurídica processual.” (A citação nas ações de improbidade administrativa. *Revista Dialética de Direito Processual*, São Paulo, dialética, 2004. n.18, p.44).

67 FREITAS CÂMARA, Alexandre. A fase preliminar do procedimento da "Ação de improbidade administrativa". In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). *Temas de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, p. 42.

17, §7º, da Lei nº 8.429/1992⁶⁸. Nesse mesmo sentido, ressaltando a razão de ser da previsão, Antonio Dal Pazzo:

O prazo para oferecimento da defesa antecipada deve ser computado como se conta o prazo para oferecimento da contestação (art. 298 do CPC). A razão de ser desta conclusão é a mesma que orientou o legislador a estabelecer a forma de cômputo do prazo para a contestação: a apreciação das defesas antecipadas deve ocorrer num único momento, numa única decisão, a fim de se evitar um tumulto processual.⁶⁹

A posição foi recentemente encampada pelo Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1221254/RJ:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LITISCONSORTES. PRAZO EM DOBRO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LIA. UTILIZAÇÃO DOS INSTITUTOS E MECANISMOS DAS NORMAS QUE COMPÕEM O MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA. ART. 191 DO CPC. APLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. 1. Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microsistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados para "propiciar sua adequada e efetiva tutela" (art. 83 do CDC). 2. A Lei de Improbidade Administrativa estabelece prazo de 15 dias para a apresentação de defesa prévia, sem, contudo, prever a hipótese de existência de litisconsortes. Assim, tendo em vista a ausência de norma específica e existindo litisconsortes com patronos diferentes, deve ser aplicada a regra do art. 191 do CPC, contando-se o prazo para apresentação de defesa prévia em dobro, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal e da ampla defesa. 3. Recurso especial não conhecido. (REsp 1221254/RJ, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2012, DJe 13/06/2012)

Em seu voto, o Min. Arnaldo Esteves Lima partiu das mesmas premissas aqui estabelecidas, quais sejam, a existência de um microsistema de proteção dos

68 FREITAS CÂMARA, Alexandre. A fase preliminar do procedimento da "Ação de improbidade administrativa". In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). *Temas de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, p. 42.

69 DAL PAZZO, Antonio Aroldo Ferras. Reflexão sobre a "defesa antecipada" na lei de improbidade administrativa. *Fórum Administrativo. Direito público*. Belo Horizonte, Fórum, 2002. n.19, p.1147.

interesses ou direitos coletivos⁷⁰ e a incidência da regra geral na ausência da regra específica⁷¹, para concluir:

Assim, pelo minissistema referido, o artigo supracitado deve ser aplicado no caso concreto a respaldar a utilização subsidiária das normas contidas no Código de Processo Civil. A regra geral apenas não será aplicada se todos os acusados tiverem procuradores iguais. Havendo patronos distintos, representando mais de um réu, a concessão do prazo em dobro deve ser obrigatória para a respectiva manifestação nos autos, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal e da ampla defesa.

Em suma, portanto, no caso de litisconsórcio, em face da lacuna na fixação de termo inicial e da extensão do prazo, utilize-se a sistemática do CPC (art. 191⁷² c/c 241, III⁷³), e não a do prazo individual, em razão da necessidade de harmonização do procedimento para com os parâmetros mínimos do Direito Fundamental ao Processo Justo (que contém, em seu núcleo duro, o direito à ampla defesa e ao contraditório)⁷⁴.

4.3 Sobre a “rejeição da ação”

Outro problema que surge do caráter lacunoso da disciplina processual da Lei de Improbidade Administrativa é relativo às hipóteses de extinção do processo após a apresentação da defesa prévia, a chamada “rejeição da ação” (art. 17, §8º).

70 “Nesse aspecto, cumpre ressaltar inicialmente que os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microsistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados para “propiciar sua adequada e efetiva tutela” (art. 83 do CDC).” (Trecho do voto do relator no REsp 1221254/RJ, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2012, DJe 13/06/2012)

71 “Ora, por ser regra geral, deve incidir na ausência de norma específica acerca da matéria, como ocorre na Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece o prazo de 15 dias para a apresentação de defesa prévia, sem, contudo, prever a hipótese de existência de litisconsortes.” (Trecho do voto do relator no REsp 1221254/RJ, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2012, DJe 13/06/2012)

72 Art. 191 - Quando os litisconsortes tiverem diferentes procuradores, ser-lhes-ão contados em dobro os prazos para contestar, para recorrer e, de modo geral, para falar nos autos.

73 Art. 241 - Começa a correr o prazo:

III - quando houver vários réus, da data de juntada aos autos do último aviso de recebimento ou mandado citatório cumprido;

⁷⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, RT, 2012, p. 619.

As consequências do reconhecimento da inviabilidade do prosseguimento da demanda variam conforme a hipótese de incidência da norma.

Em linhas gerais, são três os casos de extinção do processo delimitados pelo parágrafo 8º: “*inexistência do ato de improbidade*”, “*improcedência da ação*” ou “*inadequação da via eleita*”. Quando trata de “*rejeição da ação*”, o legislador, em verdade, tratou de hipóteses diversas, cujas consequências de seu reconhecimento acarretam, por conseguinte, repercussões diversas no âmbito do direito material. Para sua compreensão, faz-se necessária a utilização subsidiária das espécies previstas nos artigos 267⁷⁵ e 269⁷⁶, CPC (extinção do processo sem e com resolução de mérito, respectivamente). O Código de Processo Civil, aqui, funciona como último alicerce normativo para o operador que, sem a consequência predeterminada pela legislação específica, deve buscar no diploma geral o caminho a seguir.

75 Art. 267 - Extingue-se o processo, sem resolução de mérito:

I - quando o juiz indeferir a petição inicial;

II - quando ficar parado durante mais de 1 (um) ano por negligência das partes;

III - quando, por não promover os atos e diligências que lhe competir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias;

IV - quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo;

V - quando o juiz acolher a alegação de perempção, litispendência ou de coisa julgada;

VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;

VII - pela convenção de arbitragem;

VIII - quando o autor desistir da ação;

IX - quando a ação for considerada intransmissível por disposição legal;

X - quando ocorrer confusão entre autor e réu;

XI - nos demais casos prescritos neste Código.

§ 1º - O juiz ordenará, nos casos dos n.ºs. II e III, o arquivamento dos autos, declarando a extinção do processo, se a parte, intimada pessoalmente, não suprir a falta em 48 (quarenta e oito) horas.

§ 2º - No caso do parágrafo anterior, quanto ao n.º II, as partes pagarão proporcionalmente as custas e, quanto ao n.º III, o autor será condenado ao pagamento das despesas e honorários de advogado (Art. 28).

§ 3º - O juiz conhecerá de ofício, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não proferida a sentença de mérito, da matéria constante dos n.ºs. IV, V e VI; todavia, o réu que a não alegar, na primeira oportunidade em que lhe caiba falar nos autos, responderá pelas custas de retardamento.

§ 4º - Depois de decorrido o prazo para a resposta, o autor não poderá, sem o consentimento do réu, desistir da ação.

76 Art. 269 - Haverá resolução de mérito:

I - quando o juiz acolher ou rejeitar o pedido do autor;

II - quando o réu reconhecer a procedência do pedido;

III - quando as partes transigirem;

IV - quando o juiz pronunciar a decadência ou a prescrição;

V - quando o autor renunciar ao direito sobre que se funda a ação.

Ou seja, para descobrir se o caso de “rejeição da ação” enfrentou ou não o mérito da causa, o operador deve olhar para o Código de Processo Civil. Como bem ressalta Antonio Dal Pazzo:

Em primeiro lugar, frise-se que “rejeitar a ação” tem um sentido genérico, na norma, pois significa tanto o indeferimento da inicial, por acolhimento de uma questão prejudicial ou uma questão preliminar como a própria improcedência da demanda: a decisão que “rejeita a ação”, pois, pode ser terminativa ou definitiva.⁷⁷

A primeira hipótese, a (a) *inadequação da via eleita*, ou melhor, a inadequação do procedimento escolhido (do meio utilizado para tutelar o direito material afirmado) é matéria que não envolve o mérito da pretensão deduzida. Pode ser comparada à prescrição do próprio art. 295, V, CPC, que trata do indeferimento da inicial quando o tipo de procedimento escolhido pelo autor não corresponder à natureza da causa, caso em que só não será indeferida se puder adaptar-se ao tipo de procedimento legal (no caso, proposta Ação Civil Pública e narrada hipótese de ato de improbidade como causa de pedir, o juiz deverá receber a inicial e processá-la sob o rito da Lei de Improbidade Administrativa). Mesmo extinta, não inviabiliza a propositura de uma nova demanda, desde que pelo rito previsto.

No que tange à (b) *inexistência do ato de improbidade* e (c) à *improcedência da ação*, dúvidas não podem existir quanto à sua caracterização. De início, ressalte-se que a inexistência do ato de improbidade é espécie do gênero improcedência da demanda. Trata-se, nessa hipótese, de resolução do mérito da causa, de plano. Ou seja, face à prova produzida pelo autor, na inicial, e pelo demandado, em sua defesa prévia, a causa já se demonstra madura⁷⁸ no sentido da

77 DAL PAZZO, Antonio Aroldo Ferras. Reflexão sobre a “defesa antecipada” na lei de improbidade administrativa. *Fórum Administrativo. Direito público*. Belo Horizonte, fórum, 2002. n.19, p.1147.

78 “Após a manifestação do réu, o magistrado, no prazo impróprio de 30 dias, proferirá juízo não só de admissibilidade da petição inicial, mas também uma espécie de julgamento prematuro da lide, para parafrasear o que é disciplinado no art. 330, do Código de Processo Civil”. (BUENO, Cassio Scarpinella. O Procedimento Especial da Ação de Improbidade Administrativa (Medida Provisória 2.088). In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: SBDP, Malheiros, 2001, p. 151).

improcedência da ação (entendida aqui como gênero), seja porque o ato narrado não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas nos artigos 9º, 10 ou 11 da lei (espécie sub “b”), seja porque demonstrada de forma cabal a insubsistência das alegações do autor (espécie sub “c”). Não há sentido em afastar as consequências que derivam da resolução do mérito da causa (em especial a coisa julgada material), apenas porque o julgamento se deu com brevidade⁷⁹.

4.4 Coisa julgada

Por fim, quanto à coisa julgada, a perfeita compreensão do microsistema coletivo e da natureza das suas disposições materiais permite a conformação da Lei de Improbidade Administrativa às suas previsões. A regra geral do microsistema para a coisa julgada está no art. 103, CDC. Especificamente quanto aos direitos difusos, assim estabelece seu inciso I:

Art. 103 - Nas ações coletivas de que trata este Código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do artigo 81;

Assim, trata-se de hipótese em que a eficácia da coisa julgada opera para toda a coletividade, exceto no caso em que tenha sido julgada improcedente por insuficiência de prova, a chamada coisa julgada *secundum eventum probationis*. De um modo geral, essa é a solução dada pela doutrina brasileira quanto à coisa julgada na ação para a tutela da probidade administrativa, seja pela utilização do

79 Nas palavras de Cassio Scarpinella Bueno: “Também questões substanciais - a inexistência do ato de improbidade ou a improcedência da ação, com o desacolhimento do pedido - podem levar a um prematuro julgamento de mérito da ação nos moldes do art. 269, I, do Código de Processo Civil. Trata-se de julgamento de mérito, sujeito, portanto, à formação de coisa julgada material”. (O Procedimento Especial da Ação de Improbidade Administrativa (Medida Provisória 2.088). In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: SBDP, Malheiros, 2001, p. 152).

Código de Defesa do Consumidor, seja em face da normativa relativa à Ação Popular⁸⁰.

Porém, é digno de nota que o rito para a tutela da probidade administrativa pode levar a dois tipos de consequência, a depender da gravidade do ilícito cometido. Como bem ressaltam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.:

Tema pouco trabalhado na doutrina e na jurisprudência é o da coisa julgada na ação de improbidade administrativa. Não há regra legal sobre o assunto. É preciso buscar a solução por analogia. Para tanto, parte-se da premissa de que a ação de improbidade administrativa é uma ação coletiva, que pode veicular duas espécies de situações jurídicas ativas: pedido de aplicação das sanções ao agente ímprobo e o pedido de ressarcimento ao Erário.⁸¹

De um lado as sanções políticas, que vão desde a perda do direito de contratar com o poder público até a suspensão dos direitos políticos. De outro, a imposição de multa civil e o ressarcimento do dano ao erário. Como se verifica, podem ser distinguidas claramente a restrição (justificada pela gravidade do ilícito) a um dos direitos mais caros à Constituição Brasileira, que atinge o núcleo essencial dos direitos políticos, da restrição que se opera pela mera perda de patrimônio oriunda da condenação ao ressarcimento ou ao pagamento de multa.

Partindo dessa precisa distinção, questiona-se acerca da viabilidade de uma solução única para o problema. Um indicativo de tratamento diverso a essas modalidades está na solução dada quanto ao problema da prescrição. O Superior Tribunal de Justiça pacificou a orientação no sentido que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa prescrevem em cinco anos, excetuando, entretanto, o ressarcimento ao erário, face à expressa disposição constitucional (art. 37, §5º, CRFB). Nesse sentido:

80 “Na falta de disciplina da Lei de Improbidade Administrativa, entendemos que deve ser mantida a coerência do Sistema Único coletivo, com a incidência da regra do art. 18, da Lei da Ação Popular.” (GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; SEQUEIRA DE CERQUEIRA, Luís Otávio; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério (coord.). *Comentários à lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2011, p. 348).

81 DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. Coisa julgada no Processo Jurisdicional de Improbidade Administrativa. In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). *Temas de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, p. 352.

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPRESCRITIBILIDADE. ART. 37, § 5º, DA CF. APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. PRAZO QUINQUENAL. DIES A QUO. TÉRMINO DO MANDATO DE PREFEITO. RECURSO PROVIDO. 1. "As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança" (art. 23 da Lei 8.429/92). 2. "...se o ato ímprobo for imputado a agente público no exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, o prazo prescricional é de cinco anos, com termo a quo no primeiro dia após a cessação do vínculo" (REsp 1.060.529/MG). 3. In casu, não há falar em prescrição, de forma que subsiste para o ora recorrente o interesse em ter o mérito da ação civil pública analisado. 4. O art. 37, § 5º, da CF estabelece a imprescritibilidade das ações visando ao ressarcimento ao erário em decorrência de ilícitos praticados. 5. O comando constitucional não condicionou o exercício da ação à prévia declaração de nulidade do ato de improbidade administrativa. 6. Certamente, só há falar em ressarcimento se reconhecida, concretamente, a ilicitude do ato praticado. Entretanto, esse reconhecimento não prescinde de declaração de nulidade, conforme entendeu o Tribunal a quo. Assim fosse, tornar-se-ia letra morta o conteúdo normativo do art. 37, § 5º, da CF se não ajuizada no prazo legal a ação. 7. O prazo estabelecido no art. 23 da Lei 8.429/92 se refere à aplicação das sanções, e não ao ressarcimento ao erário. 8. O ressarcimento não constitui penalidade; é consequência lógica do ato ilícito praticado e consagração dos princípios gerais de todo ordenamento jurídico: *suum cuique tribuere* (dar a cada um o que é seu), *honeste vivere* (viver honestamente) e *neminem laedere* (não causar dano a ninguém). 9. Recurso especial provido para determinar o retorno dos autos à primeira instância para análise do mérito. (REsp 1028330/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 12/11/2010)

Em face do alto teor sancionatório⁸² das cominações, a doutrina propugna tratamento diferenciado quanto à aplicação da coisa julgada *secundum eventum probationis* nos atos que importem sanções políticas, as quais são, pela jurisprudência do STJ, passíveis de prescrição. O argumento utilizado é basicamente o de que, se o constituinte prevê a imprescritibilidade das ações tendentes ao ressarcimento, a sua rejeição por falta de provas não pode impedir a propositura de nova demanda, com prova nova do fato. De igual modo, em caso de pretensão à cominação das sanções políticas, não deve o réu responder *ad infinitum*, sob pena de manifesta desigualdade de tratamento entre autor e réu.

82 DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. Coisa julgada no Processo Jurisdicional de Improbidade Administrativa. In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). *Temas de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, p. 352.

Não há qualquer vedação à distinção operada quanto à coisa julgada. Pelo contrário, o próprio Constituinte já operou diferenciação no que tange à prescrição. Assim, mostra-se possível a separação dessas duas consequências jurídicas para destacar uma delas do regime geral de coisa julgada na tutela dos direitos difusos. Reduz-se, portanto, o espectro de atuação da norma geral do microsistema, em face da gravidade das sanções e do efetivo balanceamento que deve ser feito quanto ao Direito Fundamental à Paridade de Armas⁸³.

Adotando-se, pois, a teoria que aceita a existência de capítulos de sentença diversos para cada uma das consequências cominadas pela legislação material⁸⁴, mostra-se possível a separação das hipóteses no que tange ao tratamento a ser dado quanto à coisa julgada. Como uma delas trata especificamente de direitos de liberdade fundamentais, não parece adequado à Constituição inseri-la no âmbito de incidência da regra que propugna a coisa julgada *secundum eventum probationis*.

Em síntese, a partir de uma interpretação que pondere, à luz da Constituição Federal, o direito ao contraditório e à paridade de armas no processo, o direito à liberdade e os direitos políticos (como direitos fundamentais de primeira geração que são) e o direito à probidade administrativa, propõe-se afastar-se a técnica da coisa julgada *secundum eventum probationis* para o caso de improcedência da demanda por insuficiência de provas, para os atos que importem sanções de natureza política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

83 Reitere-se: nesses casos de grave sanção política, mostra-se irrazoável submeter o réu a eventual propositura de sucessivas demandas. Agride-se o núcleo mínimo do direito à paridade de armas, na medida em que a própria promoção do fim visado, no que concerne aos casos que levam a esta consequência específica, já foi objeto de restrição em outros casos, como o da prescrição.

84 “Portanto, nas ações de improbidade administrativa o regime de coisa julgada é diferenciado conforme o capítulo da sentença: quanto ao ressarcimento ao Erário incide o microsistema plenamente; quanto à aplicação das sanções não incide a regra *secundum eventum probationis*” (DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. Coisa julgada no Processo Jurisdicional de Improbidade Administrativa. In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). *Temas de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, pp. 353-354).

Buscou-se com o presente trabalho apresentar brevemente o procedimento previsto para a tutela da probidade administrativa, inserindo-o dentro do microssistema dos direitos coletivos. Como se verificou, trata-se de efetivo direito difuso ou transindividual, o que permite sua inclusão dentro do arcabouço normativo da tutela coletiva.

Na análise do rito previsto pela Lei 8.429/92, constatou-se a existência de uma série de lacunas, que impõe a conformação da Lei ao microssistema de tutela coletiva (perspectiva *interna*) e aos diplomas processuais gerais (perspectiva *externa*). Após o tratamento pormenorizado das previsões legislativas quanto ao rito especializado para ações voltadas à tutela da probidade administrativa, foram trabalhadas algumas possíveis hipóteses de aplicação do método apresentado no âmbito processual da Lei de Improbidade Administrativa.

Ressalte-se que os problemas enfrentados aqui são (e nem poderiam) apenas casos exemplificativos das inúmeras complicações que aparecem, no dia-a-dia forense, para o operador que atua nas chamadas “ações de improbidade administrativa”. Apenas a título de menção, pode-se falar na problemática relativa à estruturação do ônus da prova e no tema ligado aos modelos de constatação de prova necessários para cada tipo de consequência jurídica prevista pela lei, para ficar apenas na seara estritamente probatória.

Pretende-se, à vista disso, ter demonstrado que os problemas de conformação procedimental referentes à Lei de Improbidade Administrativa devem ter como grande métrica a Constituição Federal e os Direitos Fundamentais de cunho processual lá previstos.

6 REFERÊNCIAS

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. **Do formalismo no processo civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. O Processo Civil na Perspectiva dos Direitos Fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 22, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Tutela Jurisdicional Cautelar e Atos de Improbidade Administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella (coord.). **Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 245-273.

BUENO, Cassio Scarpinella. O Procedimento Especial da Ação de Improbidade Administrativa (Medida Provisória 2.088). In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: SBDP, Malheiros, 2001.

_____. **Partes e Terceiros no Processo Civil Brasileiro**. São Paulo, Saraiva, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CINTRA, Angela Carboni Martinhoni. A ação prevista na lei de improbidade administrativa. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 132, p. 186-209, fev, 2006.

COPOLA, Gina. **O procedimento próprio das ações de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Jurisprudência comentada)**. Repertório de Jurisprudência IOB: Tributário, Constitucional e Administrativo, São Paulo, n.1, 1/22683, jan. 2007.

DAL PAZZO, Antonio Aroldo Ferras. Reflexão sobre a "defesa antecipada" na lei de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo. Direito público**. Belo Horizonte, Fórum, n.19, 2002.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: v.4. 5ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2010.

DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. Coisa julgada no Processo Jurisdicional de Improbidade Administrativa. In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo

Revista de Direito, Santa Cruz do Sul, n. 3, out. 2012

Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). **Temas de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010.

FREITAS CÂMARA, Alexandre. A fase preliminar do procedimento da "Ação de improbidade administrativa". In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). **Temas de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. Princípio Constitucional da Moralidade e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. In: CHEIM JORGE, Flavio; ABELHA RODRIGUES, Marcelo; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). **Temas de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; SEQUEIRA DE CERQUEIRA, Luís Otávio; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério (coord.). **Comentários à lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: RT, 2011.

GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y La tutela de los derechos difusos, colectivos y individuales en Brasil**. Cidade do México: UNAM, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito Processual Coletivo. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). **Tutela coletiva**. São Paulo: Atlas, 2006.

KASER, Max. **Direito Privado Romano**. Trad. Samuel Rodrigues e Ferdinand Hämmerle. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1992.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Boeira e Nelson Boeira. 6. ed. São Paulo: Perspectiva. 2001.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo, RT, 2002.

LOBO, Arthur Mendes. A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 32, n.148, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: Em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural dos Consumidores**. 9 ed. São Paulo, RT, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil, vol. I - Teoria Geral do Processo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.

_____; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil, vol. II - Processo de Conhecimento**. 6. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.

_____; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil comentado artigo por artigo**. 3. ed. São Paulo: RT, 2011.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. 3. ed. São Paulo: RT, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEDINA, José Miguel Garcia. Ação civil pública - improbidade administrativa - possibilidade de indeferimento da petição inicial ante a ausência de ato de improbidade - inteligência do art. 17, §§ 8º e 11, da Lei 8.429/1992 c/c o art. 295 do CPC. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 815, p. 123-138, set. 2003.

_____; GUIMARÃES, Rafael de Oliveira. O ônus da prova na ação de improbidade administrativa. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 867, jan. 2008.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no Processo Civil – Pressupostos Sociais, Lógicos e Éticos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

OLIVEIRA DE FARIAS, Bianca; PINHO, Humberto Dalla Bernardina. Apontamentos sobre o Compromisso de Ajustamento de Conduta na Lei de Improbidade Administrativa e no Projeto de Lei da Ação Civil Pública. In: CHEIM JORGE, Flavio; ABELHA RODRIGUES, Marcelo; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). **Temas de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, pp. 97-126.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92**. 2. ed. ampl. e atual. Porto Alegre: Síntese, 1998.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

PRADO FILHO, Francisco Octavio de Almeida. O contraditório preliminar na lei de improbidade administrativa. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, v. 37, p. 227-233, 2002.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite; COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos; SILVA FILHO, Nívio de Freitas (Coord.). **Improbidade administrativa: 10 anos da lei n.8429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, RT, 2012.

SCARTEZZINI, Ana Maria Goffi Flaquer. Improbidade Administrativa e a Indisponibilidade de Bens do Agente Público. In: CHEIM JORGE, Flavio; ABELHA RODRIGUES, Marcelo; ARRUDA ALVIM, Eduardo (coord.). **Temas de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2010, pp. 51-62.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. **Revista de Processo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, v.34, n.178, dez. 2009.

TEIXEIRA, Guilherme Freire de Barros. A citação nas ações de improbidade administrativa. **Revista Dialética de Direito Processual**, São Paulo, dialética, n.18, 2004.

WALD, Arnaldo; FONSECA, Rodrigo Garcia da. A Ação de Improbidade Administrativa. **Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, a. 6, n. 11, jan./dez. 2002.

ZAVASCKI, Teori. **Processo Coletivo. Tutela de Direito Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos**. 3. ed. São Paulo: RT, 2008.