

# BREVES COMENTÁRIOS À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Adriana Krieger de Mello\*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo foi concebido a partir de questões práticas enfrentadas ao longo da tramitação de diversas ações de improbidade administrativa que são objeto de acompanhamento por parte da Procuradoria Disciplinar e de Probidade Administrativa da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul.

Os breves comentários aqui lançados derivam do labor diário com a temática da “probidade administrativa”, assim como da tentativa envidada em todos os trabalhos forenses desenvolvidos no sentido de garantir maior efetividade à Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

Em que pese contar a Lei de Improbidade Administrativa com 14 anos de vigência, escassos frutos dela têm sido colhidos. Tal problemática deriva, em muito, da complexidade e extensão das ações de improbidade, aliado ao elevado número de demandas que, diariamente, são distribuídas às Varas da Fazenda Pública, abarrotando os Cartórios de processos e causando inúmeras dificuldades operativas quanto ao cumprimento dos atos que são que lhes são determinados. Demais disso, entraves múltiplos são causados pelas dificuldades introduzidas pelo legislador no tocante à necessidade de notificação de todos os requeridos, conforme adiante será demonstrado.

Enfim, é dentro de tal contexto que são apresentadas a seguir breves conclusões acerca daqueles dispositivos da Lei nº 8.429/92 que apresentam maiores divergências quanto à sua aplicação.

## 2 BREVE HISTÓRICO

A expressão “improbidade administrativa” foi introduzida a partir da Constituição da República de 1988, entretanto, tanto o Texto Magno de 1946, quanto o de 1967, com as alterações correlatas, já contemplavam a previsão de aplicação das medidas de “seqüestro e perdimento de bens” àqueles agentes públicos que houvessem enriquecido ilicitamente, com abuso do cargo ou função pública.

Assim dispunha a Constituição da República de 1946, artigo 141, § 31, verbis:

---

\* Procuradora do Estado do RS.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

[...] A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego ou de entidade autárquica. (BRASIL, 1946.)

Com supedâneo na norma constitucional acima citada, foram editados dois diplomas legais acerca da matéria. O primeiro deles, a Lei Pitombo-Godói Ilha (Lei nº 3.164/57) previa, tão-só, a punição do servidor público por enriquecimento ilícito, derivado do tráfico de influência, abuso do cargo, função pública, ou de emprego em entidade autárquica (artigo 1º). As medidas sancionatórias aplicáveis à hipótese em voga eram o seqüestro e perdimento dos bens ilicitamente obtidos em prol da Fazenda Pública. A ação judicial respectiva era da alçada do Ministério Público e de qualquer pessoa do povo<sup>1</sup>.

Complementarmente, foi editada a Lei Bilac Pinto – Lei nº 3.502/58, que teve por função estender a proteção contra atos de enriquecimento ilícito lesivos ao patrimônio público aos servidores públicos tanto da Administração Direta como da Administração Indireta (não só as autarquias). Além disso, tal Diploma Legal explicitava, no seu artigo 2º, as condutas caracterizadoras do tipo “enriquecimento ilícito”, merecendo destaque, em caráter ilustrativo, o “recebimento de numerário a título de comissão, porcentagem, gratificação ou presente” e a “alienação de bens públicos por valor sensivelmente inferior aos de mercado”.

A Constituição de 1967, alterada pelas Emendas 1/69 e 11/78, no artigo 153, a seu turno, possibilitou a aplicação das sanções de seqüestro e perdimento de bens a todas as hipóteses de dano ao Erário, decorrentes da atuação dolosa do servidor, com abuso da função, emprego ou função pública.

Entretanto, a previsão do ato de improbidade administrativa, como categoria autônoma inserta no âmbito do ilícito administrativo, adveio do disposto no artigo 37, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assim prevê:

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

§ 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. (BRASIL, 1988, p. 52)

---

<sup>1</sup> A Lei nº 8.429/92 não atribui legitimidade ativa a qualquer pessoa do povo para fins de propositura de Ação de Improbidade, facultando-lhe, somente, a iniciativa de representação junto à autoridade administrativa competente para fins de instauração de investigação destinada à apuração da prática de ato de improbidade administrativa – artigo 14 da Lei nº 8.429/92.

Em atendimento à Constituição da República, foi editada a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, disciplinando e caracterizando os atos administrativos passíveis de serem acoimados de ímprobos, bem como prevendo e ampliando as sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis.

Por se tratar a expressão “improbidade administrativa” de um conceito jurídico indeterminado, inúmeras são as discussões doutrinárias acerca de sua amplitude, conforme se passará a expor no tópico seguinte.

### 3 A PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme se pode observar da redação do “caput” do artigo 37 da CR-88, foi a moralidade administrativa, que até então era subsumida no Princípio da Legalidade, alçada a princípio autônomo.

Demais disso, no § 4º do mesmo artigo, inseriu o legislador constituinte a previsão de sancionamento de todo aquele que incorrer em ato de improbidade administrativa, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A partir daí, passaram a ser travadas discussões na doutrina acerca da extensão do conceito de “improbidade administrativa”, bem como sua inter-relação com o Princípio da Moralidade Administrativa. De início, sustentava-se que moralidade e probidade administrativa eram expressões sinônimas.

Em outra linha de entendimento, Fernandes (1997), afirmava que a improbidade administrativa era mais ampla que a noção de moralidade administrativa.

Atualmente, a posição que predomina tanto na doutrina<sup>2</sup> quanto na jurisprudência<sup>3</sup> é a de que a improbidade administrativa traduz-se em uma imoralidade qualificada. À caracterização da improbidade administrativa, mister reste evidenciada a desonestidade do agente público. A Lei de Improbidade Administrativa alcança o administrador desonesto, ardiloso e não o inábil.

Neste diapasão, ilustrativo se revela recente precedente oriundo do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, in verbis:

ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CESSÃO DE EMPREGADO DE EMPRESA ESTATAL – ÔNUS PARA A EMPRESA CEDENTE – POSSIBILIDADE – DECRETO Nº 99.955/90 – VERBAS INDENIZATÓRIAS – MUDANÇA DE DOMICÍLIO – PERCEPÇÃO POR SERVIDOR DA UNIÃO OU POR NOMEADO PARA CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO PÚBLICA – LEGALIDADE – LESÃO AO ERÁRIO – INEXISTÊNCIA – RECURSO PROVIDO – I - A qualificação jurídica das condutas reputadas ímprobos, ou seja, a subsunção dos atos praticados à norma de regência, Lei Nº 8.429/92, constitui questão de direito, viabilizadora da análise do Recurso Especial. Inaplicabilidade da Súmula 07/STJ. II - Lei Nº 8.429/92. Fixação do âmbito de aplicação. Perspectiva teleológica. Artigos

<sup>2</sup> Posição de José Afonso da Silva, Marcelo Figueiredo, Gilmar Mendes, Aristides Junqueira Alvarenga, entre outros.

<sup>3</sup> Resp 403.599 – PR, 2ª T, Min. Eliana Calmon (DJU 120503, p. 274) e Resp 427.140 – RO, 1ª T, Min. Luiz Fux (DJU 250803), exemplificativamente.

RPG, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005

15, inc. V e 37, § 4º, da CF. O ato de improbidade, a ensejar a aplicação da Lei Nº 8.429/92, não pode ser identificado tão somente com o ato ilegal. A incidência das sanções previstas na Lei carece de um plus, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé. III - A ocupação de cargo efetivo não constitui requisito para a cessão. Possível a cessão de empregado público, com ônus para a entidade cedente, nos termos do art. 1º e § 2º, do Decreto Nº 99.955/90. IV - Ajuda de custo, despesas de transporte pessoal e de dependentes, despesas com transporte de mobiliário. Previsão legal. Lei Federal Nº 8.112/90, artigos 53 e 56; Decreto Nº 1.445/95, art. 3º; Decreto Nº 4.004/01. Percepção das verbas indenizatórias tanto por servidor federal que passa a ter exercício em nova sede, quanto por aquele, que não sendo servidor, for nomeado para cargo em comissão, com mudança de domicílio. V - Lesão ao erário inexistente. Contraprestação ao esforço laboral edificado pelo funcionário cedido. VI - Não configuração do dissídio. Hipóteses diversas. Descabimento do recurso pela alínea c. VII - Recurso provido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2004, p. 168, grifo nosso).

#### 4 O DIREITO À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA – CARACTERIZAÇÃO COMO UM DIREITO DIFUSO

Nos termos em que já asseverado, com o advento da Constituição da República de 1988, a moralidade administrativa deixou de ser um mero apêndice do Princípio da Legalidade, alçando a posição de princípio autônomo e assumindo importante papel no controle dos atos administrativos encetados pela Administração Pública.

Do administrador público passou-se a exigir não só a escorreita observância da lei, como também, dos princípios da eficiência, da impessoalidade, publicidade e da moralidade administrativa - artigo 37, 'caput' e Parágrafo 4º da CRFB. (BRASIL. 2006, p. 49)

Em face de tais mandamentos constitucionais, todo o cidadão tem direito a uma Administração Pública proba, pautada nos princípios constitucionais dantes citados, tendo o constituinte, inclusive, conferido-lhe legitimidade à defesa do patrimônio público através da Ação Popular – artigo 5º, inciso LXXIII da CRFB. (BRASIL. 2006, p. 28)

Vê-se, portanto, que os atuais instrumentos de tutela do Patrimônio Público, tomado em seu sentido amplo (material e imaterial) – Lei da Ação Civil Pública<sup>4</sup>, Lei de Improbidade Administrativa<sup>5</sup>, Lei da Ação Popular<sup>6</sup> – possuem dimensão mais ampla que a mera recomposição do dano econômico amargado pela Fazenda Pública, visando sobretudo alcançar objetivo de maior relevo, qual seja, a gestão honesta e eficiente dos recursos públicos, voltada ao atendimento do bem comum.

Tal direito é afeto a toda a coletividade, indistintamente, e, destarte, difundido entre número indeterminado de pessoas, razão pela qual ganha a conotação de interesse

<sup>4</sup> Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

<sup>5</sup> Lei 8.429/92, de 02 de junho de 1992.

<sup>6</sup> Lei 4.717, de 29 de junho de 1965.

difuso - artigo 1º, inciso - IV da Lei nº 7.347/85. (BRASIL. 1985, p. 10649, grifo nosso)

Urge então concluir-se que a conduta do agente público voltada à afronta dos princípios constitucionais regedores da atividade estatal caracteriza violação a direito difuso da coletividade, qual seja, o direito à probidade administrativa.

## 5 DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Pode-se definir improbidade administrativa como sendo, grosso modo, todo o ato de desonestidade, de má-fé do agente público, que implique enriquecimento ilícito do agente e/ou de terceiro, dano ao erário e/ou ofensa aos princípios constitucionais da administração pública e às normas legais.

É importante que se frise que à configuração do ato ímprobo não basta a mera infringência de regras e dos princípios administrativos da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. Requer-se que o “animus” do agente seja marcadamente impulsionado pela deslealdade, má-fé e pela desonestidade.

A jurisprudência que sustenta o entendimento acima esposado é copiosa, colacionam-se, em caráter ilustrativo, os arestos que seguem:

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CUMPRIMENTO - FORMALIDADES - LEI DE LICITAÇÕES - LEI 8.666/93 - AUSÊNCIA - DOLO - MÁ-FÉ - INOCORRÊNCIA - IMPROBIDADE - 1. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. A ilegalidade só adquire o status de improbidade administrativa quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública pela má-fé do servidor, bem assim com o proveito patrimonial obtido com a conduta ímproba. 2. A contratação em caráter emergencial, com dispensa justificada de licitação (Lei 8.666/93, art. 53, § 4º), não constitui ato de improbidade administrativa. 3. Os equívocos que não comprometem a moralidade ou que não atinjam o erário, não se enquadram no raio de abrangência do art. 11, caso contrário restaria para o administrador público o risco constante de que qualquer ato que viesse a ser considerado nulo seria ímprobo, e não é esta a finalidade da Lei, cujo objetivo é combater o desperdício dos recursos públicos e a corrupção. 4. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e, ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal). 5. Apelação provida. (BRASIL. Tribunal Regional Federal 1ª Região, 2005, p. 26, grifo nosso).

CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE - PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DOLO - INEXISTÊNCIA - PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1. De acordo com a Lei n.º 8.429/92 consiste em improbidade administrativa a

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

omissão ou o retardamento da prática de ato de ofício. 2. Apesar de tal circunstância ser definida como atentatória aos princípios da administração pública, a aplicação do comando legal não pode prescindir de ponderações acerca do princípio da razoabilidade. 3. Não tendo sido caracterizada a intenção manifesta de mitigar a moralidade administrativa, o que afasta a presença do dolo na conduta do agente político, injustificável o enquadramento da questão como improbidade. 4. O envio das comunicações exigidas consoante o art. 2º da Lei n.º 9452/97, acerca da liberação de verbas federais em favor da edilidade, mesmo que extemporaneamente, não implica, por si só, a falta de transparência na gestão da coisa pública. 5. Remessa oficial improvida. (BRASIL. Tribunal Regional Federal 5ª Região, 2001, p. 1324)

## 6 DO SUJEITO PASSIVO

Pela dicção do artigo 1º da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LI), pode-se concluir que o elemento que determina a incidência de tal Diploma Legal é a presença de recursos públicos na formação do capital ou no custeio ou fomento da pessoa jurídica eventualmente atingida pelo ato acoimado de ímprobo.

Desta forma, sempre que determinada Pessoa Jurídica utilizar-se ou receber, a qualquer título, recursos públicos, passível será a responsabilização dos administradores envolvidos por ato de improbidade que tenha por substrato a malversação de tal patrimônio. Melhor explicitando: é possível que determinada entidade, não vinculada à estrutura estatal, receba recursos públicos para fins de aplicação em metas previamente estabelecidas – como, por exemplo, em um Convênio – e, nesta condição, em decorrência de irregularidades graves verificadas na aplicação de tais verbas, passe a figurar como sujeito passivo de ato de improbidade, assegurando-lhe legitimidade à propositura da competente Ação de Improbidade Administrativa, haja vista revestir a condição de Pessoa Jurídica Interessada, nos termos do artigo 17, “caput” da LI.

Destarte, passíveis de enquadramento no âmbito de incidência do disposto no artigo 1º, “caput” da LI:

**i. Administração Direta:** compreendendo a estrutura administrativa integrada existente no âmbito do Poder Executivo, incluídas Secretarias, Ministérios;

**ii. Administração Indireta:** Pessoas Jurídicas dotadas de personalidade jurídica própria:

**Autarquias:** pessoas jurídicas de direito público, com patrimônio próprio e atribuições tipicamente públicas;

**Fundações:** patrimônio dotado de finalidade pública específica;

**Empresas Públicas:** pessoa jurídica de direito privado, criada para o fim de executar Serviços Públicos ou para explorar atividade econômica (artigo 173 da CR), com capital exclusivamente público, forma empresarial livre;

**Sociedades de Economia Mista:** pessoa jurídica de direito privado, criada para o fim de executar Serviços Públicos ou para explorar atividade econômica (artigo

173 da CR), com capital misto, mas prevalentemente público, forma empresarial de sociedade anônima e

**Empresa Incorporada:** é a empresa privada, sob a forma de Sociedade Anônima, absorvida por Empresa Pública ou por Sociedade de Economia Mista.

Já, no artigo 1º, parágrafo único da LI se encontram as entidades do Terceiro Setor, que desempenham atividade de interesse público ou serviço público não exclusivo do Estado (educação, cultura, pesquisa científica, meio-ambiente e saúde) por iniciativa privada. São elas, exemplificativamente:

**i. Serviços Sociais Autônomos;**

**ii. Entidades de Apoio – Lei 8958/94:** pessoas jurídicas de direito privado, que prestam serviços sociais não exclusivos do Estado;

**iii. Organizações Sociais – Lei 9637/98:** pessoas jurídicas de direito privado, que prestam serviços públicos não exclusivos do Estado – fomento estatal através de recursos orçamentários, humanos...;

**iv. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público:** pessoas jurídicas de direito privado, que desenvolvem serviço social não exclusivos do Estado através de contratos de Parceria – artigo 4º - VII, “d”;

**v. Empresas sob Controle Acionário do Poder Público:** categoria própria, diversa das empresas públicas e sociedades de economia mista (artigo 37, XVII e, 165, § 5º, II da CRFB – 88) e

**vi. outras Entidades que recebam subvenções, benefícios ou incentivos fiscais.**

## 7 SUJEITO ATIVO DO ATO DE IMPROBIDADE

É “agente público” para fins de aplicação da Lei nº 8.429/92 qualquer pessoa física que, independentemente da forma de investidura e, ainda que transitoriamente e sem remuneração, exerça função em uma das entidades elencadas no artigo 1º e parágrafo único da LI (art. 2º da LI).

Igualmente, o terceiro que colabora com o agente público na consecução do ato de improbidade administrativa ou dele logra proveitos de forma direta ou indireta poderá vir a ser chamado a responder por ato de improbidade administrativa (art. 3º da LI). Veja-se que não se requer à responsabilização deste agente que necessariamente tenha ele obtido qualquer espécie de proveito econômico, bastando se verifique sua participação na realização dos atos ilícitos.

Há que se destacar que a definição dos agentes públicos envolvidos, até meados de outubro de 2005, mostrava-se relevante ao estabelecimento do órgão judicial competente para fins de processamento da Ação de Improbidade Administrativa respectiva, porquanto então em vigor a Lei nº 10.628/02, a qual, alterando a redação do artigo 84 do Código de Processo Penal, estabelecia no Parágrafo Segundo<sup>7</sup> a

<sup>7</sup> A ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º. (Redação dada ao artigo pela Lei nº 10.628, de 24.12.2002, DOU 26.12.2002)

RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005

necessidade de observância, em ações desta espécie, do foro por prerrogativa de função aplicável na esfera criminal. Com o julgamento conjunto da ADI nº 2.797 (proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP) e da ADI nº 2.860 (proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB) pelo Supremo Tribunal Federal, foi declarada, em Plenário, por maioria de votos (7 x 3), a inconstitucionalidade da extensão da prerrogativa de foro para fins de processamento e julgamento das ações de improbidade envolvendo agentes políticos<sup>8</sup>.

Importante é ressaltar-se que tal matéria não se encontra pacificada no âmbito da Corte Suprema. Nos autos da Reclamação nº 2.138<sup>9</sup>, proposta pela Advocacia-Geral da União, está-se discutindo a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, assim como a adoção do foro privilegiado em ações da espécie.

A corrente discrepante continua por sustentar a necessidade de extensão do foro por prerrogativa de função sempre que figurar no pólo passivo da ação de improbidade agente (ou ex-agente) político, bem como pretende ela restringir a aplicabilidade da Lei nº 8.429/92, sustentando a não incidência de tal Diploma Legal no caso de o mesmo ato se configurar como crime de responsabilidade.

## 8 MODALIDADES DOS ATOS DE IMPROBIDADE

A Lei de Improbidade define, de forma ampla, nos artigos 5º e 6º, os atos passíveis de serem caracterizados como “ímprobos”, explicitando-os, com maior minúcia, nos artigos 9º, 10 e 11.

Questão prévia à escorreita aplicação da Lei nº 8.429/92 consiste na necessidade de determinação dos requisitos que compõem o ato de improbidade administrativa. Por se enquadrar na moldura dos atos ilícitos, obrigatoriamente pressupõe uma conduta contrária a direito e a imputabilidade do agente. Ocorre que, muito embora ilícita possa ser a conduta do agente, nem sempre estará ela compreendida no âmbito de incidência da LI. Suponha-se que um servidor público, lotado no setor responsável pela elaboração da folha de pagamentos de certo órgão, ao efetuar os cálculos da Folha de Salários, apure incorretamente o valor de determinada gratificação de produtividade, lançando-o a maior. Os pagamentos, indevidamente efetivados, são constatados através de Auditoria promovida pelo Tribunal de Contas, anos depois. Evidentemente, em tal exemplo, a conduta do agente enquadra-se na categoria dos ilícitos administrativos, respondendo ele funcionalmente pela infração cometida, bem como pelos prejuízos causados. Entretanto, tais fatos não se mostram suficientes a que o servidor venha a ser punido por ato de improbidade administrativa.

O ato de improbidade administrativa não se caracteriza como ilícito penal, mas, sua configuração exige, na mesma medida, a análise percuciente do “animus” dos agentes envolvidos, dada a gravidade das sanções que podem lhe ser impostas.

A Lei de Improbidade Administrativa não se presta a punir o agente “de poucas luzes”, “incompetente, atabalhado ou negligente”, mas o “corrupto ou desonesto”

<sup>8</sup> Confira-se, a propósito o Informativo nº 401 do STF.

<sup>9</sup> A Reclamação nº 2.138 encontra-se ainda em fase de tramitação, estando com vista ao Exmo. Sr. Ministro Joaquim Barbosa.



(MEIRELLES, 2004). A autorizar-se a aplicação de tão importante instrumento de combate à corrupção a qualquer irregularidade detectada, estar-se-á incorrendo no grave risco de transfigurá-lo em meio hábil à perseguição política e à punição de desafetos, o que, por certo, não foi o desiderato do constituinte, ao inserir o comando constante do § 4º do art. 37 da CR – 88.

Destarte, à completude do suporte fático hipotético do tipo “improbidade administrativa” exige-se um especial ânimo do agente, qual seja, a presença do que a doutrina e a jurisprudência vêm denominando de “dolo de improbidade”, qualificado em todas as hipóteses legais pela vontade livre e consciente de agir com deslealdade para com o Poder Público (FREITAS, 1996, grifo nosso).

Em conclusão, requisito imprescindível e comum a todas as modalidades genéricas de ato de improbidade previstas pelos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 é este especial “animus” do agente. Em não estando caracterizado o “dolo de improbidade”, incabível a aplicação das sanções capituladas pelo artigo 12 da LI.

Identificado o primeiro elemento necessário à configuração do tipo legal em referência, passa-se a discorrer acerca de seus requisitos específicos.

Na hipótese do artigo 9º da LI, enquadram-se todas as condutas lesivas à probidade administrativa que importem enriquecimento ilícito do agente, causando ou não lesão econômica ao Erário<sup>10</sup>. Não se trata aqui de vantagem com exclusivo conteúdo pecuniário, mas de qualquer espécie de benefício patrimonial recebido pelo agente, tal como pode ser observado pela leitura do inciso II e seguintes do dispositivo legal em voga.

A enumeração do artigo 9º, assim como a dos artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 são meramente exemplificativas, tal como já referido.

Há que se destacar que as condutas hipotéticas previstas no artigo 9º - LI subsumem-se, em sua maioria, nos tipos penais do artigo 312 e 317 do Código Penal e do artigo 3º - II e III da Lei nº 8.137/90, razão pela qual, em tomando a Autoridade Administrativa conhecimento de tais práticas, deverá encaminhar, por dever de ofício, todos os documentos e informações já coligidos ao Ministério Público, a quem incumbirá dar início à competente persecução penal. Aos agentes que incorrerem nas condutas enquadradas no dispositivo legal ora tratado caberá a imputação das sanções capituladas no artigo 12 - I da LI.

Digno de nota é o regramento constante do artigo 9º - VII da LI. Veja-se que o artigo 13 do mesmo Diploma Legal estatui a necessidade de manutenção, por parte de todo o servidor público junto ao órgão ao qual vinculado, de Declaração de Bens atualizada, compreendendo todos os imóveis, móveis, dinheiro e demais valores patrimoniais dos quais é titular. É comum o questionamento por parte dos setores de recursos humanos e de controle interno acerca do que fazer com a documentação recebida. Seria possível o próprio órgão proceder à análise da mutação patrimonial dos servidores lá lotados?

---

<sup>10</sup> *Veja-se que a noção de lesão à probidade administrativa abrange tanto os prejuízos de conteúdo econômico amargados pelo Poder Público, quanto os de ordem moral. O ato de deslealdade do sujeito ativo, em qualquer hipótese, sempre atingirá a moral administrativa.*

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

A leitura de tal dispositivo, indubitavelmente, deve ser efetivada com base no comando encapsulado no artigo 5º - X da CR - 88. Assim, sustenta-se que a Declaração de Bens deve ser entregue ao órgão competente, em periodicidade mínima anual, em envelope lacrado, mas com declaração de seu conteúdo por parte do servidor. A documentação em voga só poderá ter seu sigilo rompido após a anuência expressa do servidor ou com a devida autorização judicial. Por certo o sigilo patrimonial não é absoluto, entretanto, incidente na espécie a cláusula de reserva judicial. Tal afirmação coaduna-se com o que dispõe o artigo 3º, § 1º da Lei Complementar nº 105/2001<sup>11</sup>.

Com base na linha de raciocínio até aqui desenvolvida, conclui-se que: i) a Autoridade Administrativa não está autorizada a proceder à análise das Declarações de Bens recebidas, devendo elas serem guardadas, na forma como recebidas, ou seja, lacradas com declaração de conteúdo; ii) tal documentação somente poderá ser utilizada pela Administração com autorização judicial ou do titular da documentação.

Dessarte, o inciso VII do artigo 9º da LI não pode fundamentar-se exclusivamente na análise procedida pelo órgão em que lotado o agente público com base na Declaração de Bens por ele entregue ao Serviço de Pessoal competente. Até mesmo porque “nemo tenetur se detegere” (ninguém é obrigado a se descobrir, ou seja, é o direito a não auto-incriminação, extraído do plexo de garantias constitucionais). Necessariamente, estará tal conduta associada as outras hipóteses de improbidade administrativa do artigo 9º, porquanto todas elas exigem a prova do enriquecimento ilícito e o inciso VII nada mais é do que a própria tipificação do enriquecimento ilícito.

O artigo 10 da Lei de Improbidade administrativa incide sobre os atos de improbidade hábeis de causarem lesão econômica ao erário. Procedendo-se ao cotejo do rol de condutas enunciadas pelo artigo 9º e o do artigo 10, nota-se que muitas infrações previstas no primeiro dispositivo se repetem, tal como pode mencionar-se exemplificativamente: art. 9º - II e art. 10 - V; art. 9º - III e art. 10 - IV; art. 9º - IX e art. 10 - XI. A aplicação de uma ou de outra hipótese dependerá de restar ou não provada a obtenção da vantagem indevida pelo agente envolvido derivada da prática do ilícito. O artigo 10 acaba, em muitos casos, por funcionar como alternativa à punição do agente infrator, em não tendo a entidade interessada (da qual falaremos mais a seguir, ao tratar da legitimidade ativa) ou o Ministério Público conseguido reunir as provas necessárias à demonstração do enriquecimento ilícito do sujeito ativo decorrente da prática do ato ímprobo.

Merece destaque no artigo 10, “caput” da LI a questão atinente à culpa. Conforme salientado alhures, o ato ímprobo exige a demonstração do espírito de desonestidade e má-fé do agente para com o Poder Público. A estrutura do tipo culposo não se coaduna com a configuração subjetiva que tem sido atribuída ao ato de improbidade

---

<sup>11</sup> Art. 3º Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide.

§ 1º Dependem de prévia autorização do Poder Judiciário a prestação de informações e o fornecimento de documentos sigilosos solicitados por comissão de inquérito administrativo destinada a apurar responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

§ 2º Nas hipóteses do § 1º, o requerimento de quebra de sigilo independe da existência de processo judicial em curso.

administrativa, estando a merecer o dispositivo em voga uma interpretação restritiva.

O tipo culposo é punido não porque se dirige a um fim ilícito, mas porque a conduta, em si, é mal dirigida (o sujeito age com imperícia, imprudência ou negligência). O objetivo colimado pelo agente é conforme o direito. Note-se que, estruturalmente, a conduta culposa não possui a nota de “deslealdade” ou “desonestidade” do sujeito ativo para com o Poder Público, razão pela qual a aplicação do artigo 10 da Lei de Improbidade, no que tange à conduta culposa deve ser adotada com parcimônia. Filiamos ao entendimento esposado pelo eminente Doutrinador Juarez Freitas (1996), o qual sustenta que, nesta espécie de ato de improbidade, deve-se exigir a ocorrência da culpa grave, desconsiderando-se a culpa leve ou levíssima, ‘a fim de preservar a simétrica compatibilidade das eventuais sanções aplicadas com o ato ou omissão em foco, sob pena de injustiças inaceitáveis e irremissíveis, numa afronta manifesta ao próprio princípio da moralidade, vinculado à idéia de proporção.”

Deste modo, empregando-se de empréstimo nomenclatura da seara penal (até mesmo porque a configuração do tipo de improbidade em muito se aproxima da concepção finalista de ação, conforme tendência doutrinária e jurisprudencial atuais), sustenta-se que a aplicação do disposto no artigo 10 da LI está a exigir a configuração de culpa consciente (que é a culpa com previsão e que se verifica quando o agente, deixando de observar a diligência a que estava obrigado, prevê um resultado possível – a lesão ao Erário -, mas confia convictamente que ele não irá ocorrer). O resultado deve, conforme se expôs no parágrafo anterior, ser capaz de causar significativa lesão ao Erário.

Finalmente o artigo 11 da Lei de Improbidade prevê hipóteses não taxativas de atos de improbidade administrativa que atentem contra os Princípios da Administração Pública. A interpretação restritiva se impõe à espécie, dada a ambigüidade conotativa da norma, sendo entendimento assente em sede doutrinária e jurisprudencial a necessidade de restar configurado o “animus” doloso do agente.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> *AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ADMINISTRADOR PÚBLICO – 1. A Lei nº 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incurso em atos de improbidade nos casos em que: A) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa. 2. Destarte, para que ocorra o ato de improbidade disciplinado pela referida norma, é mister o alcance de um dos bens jurídicos acima referidos e tutelados pela norma especial. 3. No caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele inseridas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoiar de improbas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa (...). É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Conseqüentemente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito. 1. Recursos especiais providos. (STJ – RESP 480387 – SP – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJU 24.05.2004 – p. 00163) – sublinhei.*

*IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PREFEITO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ACUMULAÇÃO – CARGO – FUNÇÃO – GRATIFICAÇÃO – DOLO – Nem todo ato administrativo ilegal configura ato de improbidade administrativa. O ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública só admite a forma dolosa. Artigo 11 da Lei nº 8.429/92. Hipótese em que não houve dolo de violar os princípios da Administração Pública na nomeação de servidora titular de dois cargos privativos de médico para a gratificação de função de oficial de gabinete do prefeito, para responder pelo expediente da Secretaria Municipal de Saúde e Meio Ambiente. Ação improcedente. (TJRS – Proc. 70006451413 – 22ª C.Civ. – Relª Desª Maria Isabel de Azevedo Souza – J. 09.12.2003)*

---

RPG, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005

O artigo 11 da LI funciona, em alguns casos, como regra de reserva, destinando-se àquelas situações em que não se consegue provar a obtenção de vantagem econômica indevida pelo agente ou terceiro ou quando não se verifica lesão ao Erário.

É com fundamento em tal dispositivo que se sanciona a conduta do agente que sem implicar prejuízos de caráter econômico ao patrimônio público ou obtenção de vantagem ilícita, produz grave abalo no patrimônio moral da Administração (artigo 21 – I da LI). O Patrimônio Moral da Administração envolve as idéias de honestidade, boa-fé, lealdade e imparcialidade (DI PIETRO, 2004, grifo nosso).

Por fim, consigne-se que a Lei nº 10.257/2001, artigo 52, – Estatuto da Cidade – prevê hipóteses específicas de atos de improbidade dos Prefeitos Municipais sem, contudo, cominar penas para tais condutas, devendo-se, então, proceder à integração das disposições de tal Diploma Legal com os da Lei de Improbidade Administrativa, aplicando-se-lhes as sanções previstas nesta última.

## 9 DAS PENAS

No que respeita às sanções aplicáveis ao agente ímprobo, inicialmente merece ser destacado seu conteúdo não penal, conclusão a que se chega com base na leitura do disposto no § 4º, in fine, do artigo 37 da CR – 88.

Quanto à previsão das penalidades cabíveis, tem-se que a Constituição da República, artigo 37, § 4º, estabeleceu seu patamar mínimo, razão pela qual legítimo o rol ostentado pelo artigo 12 da Lei de Improbidade. Assevere-se, ainda, que a “indisponibilidade de bens”<sup>13</sup> não se traduz em sanção propriamente dita, mas medida cautelar apta a assegurar o integral ressarcimento do dano, bem como a conservar os bens ilícitamente acrescidos aos patrimônio do agente (art. 7º, Parágrafo único da LI).

As penas previstas na Lei de Improbidade devem ser aplicadas em consonância com o tipo de ato ímprobo detectado, tal como se deduz do disposto nos incisos I, II e III do artigo 12, incidentes nas hipóteses dos artigos 9º, 10 e 11, respectivamente.

A ação de improbidade administrativa visa, precipuamente, à punição do agente ímprobo, não se configurando o ressarcimento integral do dano como sanção típica, porquanto será ele devido em qualquer hipótese de ocorrência de prejuízos ao Erário, ainda que afastada a ocorrência de ato de improbidade.

Veja-se que o “dano” objeto de ressarcimento abrange tanto o de conteúdo patrimonial, quanto o moral. O artigo 11 da LI, conforme já destacado, tutela o patrimônio moral da Administração Pública e, assim, cabível o ressarcimento por dano moral ao ente público atingido pelo ato ímprobo.

A perda da função pública é sanção hábil a ser aplicada, ainda que a prática do ato de improbidade não esteja diretamente com ela relacionado. Conforme assevera Osório (1999, p. 96):

---

<sup>13</sup> No que respeita aos bens que podem ser objeto da medida cautelar em questão, há que se destacar que todo o patrimônio do sujeito ativo fica a ela submetido, podendo recair, inclusive, sobre os bens adquiridos antes da prática do ato, haja vista que seu patrimônio é a garantia genérica do credores – artigo 652 do CPC. Destarte, ficam ressalvados da indisponibilidade de bens os bens impenhoráveis, salvo se derivados de enriquecimento ilícito por ato de improbidade administrativa. Confira-se, a propósito a obra recentemente publicada pela RT do Exmo. Sr. Ministro do STJ, Teori Albino Zavascki, “Processo Coletivo – Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos”, página 123.

Cabe sublinhar que o agente perde toda e qualquer função pública que estiver exercendo na atualidade da condenação exequível. Vale dizer: se o agente cometeu a improbidade quando era Vereador, e ao tempo da condenação é Prefeito, perderá ele essa função. Não importa que o ilícito tenha sido cometido ao tempo em que era Vereador. Importa é que, ao tempo da condenação, perde o agente público a função pública que estiver exercendo.

O agente que é condenado por ato de improbidade, com imposição da sanção da perda da função pública, deixa de contar com a “fides” necessária à investidura em qualquer cargo ou função pública.

As penas de “suspensão dos direitos políticos”, “pagamento de multa civil” e “proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais” são graduáveis quantitativamente, estando seus patamares fixados em conformidade com o tipo de ato de improbidade verificado.

Calha destacar-se que a “multa civil” não exclui a possibilidade de condenação do agente ímprobo pelo ressarcimento do dano moral amargado pela entidade, funcionando ela como sanção autônoma.

A aplicação da pena de “perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio” pode ser assegurada pela medida cautelar de seqüestro prevista no artigo 16 da LI, assinalando-se que os bens amealhados ilicitamente pelo agente ímprobo ou por terceiro por este beneficiado não estão sob amparo da Lei nº 8.009/90 (ZAVASCKI, 2006).

No que respeita à aplicação propriamente dita das sanções, a discussão acerca da obrigatoriedade de sua aplicação “em bloco” resta superada, sendo entendimento assente na jurisprudência<sup>14</sup> que a condenação deve ser pautada nos princípios da proporcionalidade e da individualização, incumbindo ao julgador dosá-la em conformidade com o grau de culpabilidade do agente e de danosidade do ato (lesividade e reprovabilidade da conduta).

<sup>14</sup> SENTENÇA. NULIDADE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. DESCARACTERIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR CONDUITA OMISSIVA. FISCALIZAÇÃO DE CONSÓRCIOS PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA E PARCIAL. SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA. NATUREZA INQUISITIVA. DISPENSA DO CONTRADITÓRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RETARDAMENTO DE ATO DE OFÍCIO. CARACTERIZAÇÃO. PENAS. APLICAÇÃO CUMULATIVA. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE - 1. Não é nula por ausência de fundamentação a sentença onde estão expressos os fundamentos fáticos e jurídicos que conduziram a convicção do julgador. 2. É subjetiva a responsabilidade do Estado por sua conduta omissiva, precedentes do STF. 3. Ao Banco Central do Brasil, responsável pela autorização, normatização e fiscalização do sistema de consórcios, não pode ser atribuída a causa direta do prejuízo advindo da má administração da empresa que explora a atividade. A responsabilidade do BACEN limita-se aos prejuízos supervenientes ao momento em que já podia e devia decretar a liquidação extrajudicial, adotando a medida adequada a obstar a prática danosa ao consumidor. 4. A responsabilidade do Banco Central do Brasil é subsidiária, restando limitada à diferença entre o prejuízo causado, nos termos antes referidos, e o montante arrecadado na liquidação extrajudicial e na ação civil que tramita na Justiça Estadual. 5. A sindicância administrativa, de que não resulta qualquer punição, tem natureza tipicamente inquisitiva, dispensando o contraditório. 6. A procrastinação da prática de ato em razão de interesses alheios aos interesses do público, configura o indevido retardamento previsto na Lei de Improbidade Administrativa situação agravada por se tratar de matéria de relevância pública, a proteção do consumidor e a poupança dos consorciados (art. 129, II, da CF/88). 7. Não há obrigatoriedade de que as sanções previstas no inciso III, artigo 12 da Lei nº 8.429/92 sejam aplicadas sempre de forma cumulativa. A aplicação depende do juízo de proporcionalidade e de razoabilidade. 8. Caso em que o valor da multa, fixada em vinte vezes os proventos atualizados do servidor, mostra-se demasiado levando-se em conta a condenação cumulada à perda do cargo público. 9. Parcialmente providas a remessa oficial e a apelação do Banco Central do Brasil, reconhecendo-se sua responsabilidade parcial e subsidiária, e parcialmente provida a apelação do co-réu, reduzindo-se o valor da multa para cinco vezes os proventos atualmente percebidos. (TRF4ª R. - AC 521406 - Proc. 200204010359469 - PR - 3ª T. - Relª Juíza Marga Inge Barth Tessler - DJU 03.09.2003)

Por fim, destaca-se que a aplicação das penas da LI independe da aprovação das contas pelo Tribunal de Contas, haja vista o caráter administrativo de suas decisões – artigo 21 – II da LI.

## 10 DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

A Lei de Improbidade Administrativa não mais confere ao cidadão legitimidade ativa à propositura de ação com vistas ao sancionamento do agente público que obteve vantagem indevida decorrente da prática do ato ímprobo. Todavia, no artigo 14, “caput” da LI foi-lhe conferida a possibilidade de “representar” à autoridade administrativa competente, a fim de ser instaurado o procedimento interno com vistas à apuração das irregularidades verificadas.

Discute-se acerca da obrigatoriedade ou não da adoção de tal procedimento administrativo prévio. Doutrinadores de fôlego (MEIRELLES, 2004) recomendam a adoção de uma fase de investigações e averiguações internas prévias à propositura da ação, procedida pela pessoa jurídica interessada ou pelo Ministério Público, garantindo-se aos eventuais envolvidos o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Em que pese a jurisprudência sustentar a desnecessidade de instauração de contraditório prévio à fase judicial<sup>15</sup>, entende-se ser o procedimento investigatório prévio de todo recomendável, a fim de ser avaliada, com o necessário cuidado, a ocorrência do ato de improbidade, sua dimensão, bem como os agentes envolvidos. É essencial à credibilidade do procedimento de responsabilização dos agentes públicos por ato de improbidade administrativa seja ele adotado de forma criteriosa e com vistas à efetiva promoção da probidade da Administração. Ações açodadas acabam por banalizar a ação e, ao fim, desacreditá-la.

A Lei Complementar Estadual nº 11.742<sup>16</sup>, de 17 de janeiro de 2002, no seu artigo 189, estabelece o “Procedimento de Controle de Legalidade”, através do qual, averiguada pelo Órgão Colegiado da Procuradoria Disciplinar e de Probidade Administrativa e, ato contínuo, pelo Procurador-Geral do Estado, a viabilidade da “representação” recebida, é instaurado procedimento administrativo onde se faz ouvir os agentes virtualmente envolvidos, bem como são coletadas as demais informações e provas necessárias e suficientes à elaboração de parecer conclusivo acerca da ocorrência ou não do ato de improbidade administrativa, restando, assim, plenamente observado o comando encapsulado no artigo 5º - LV da CR – 88.

Demais disso, há que se referir que a “representação” não implica que a Administração seja obrigada a instaurar o respectivo procedimento. Mister ser averiguada sua plausibilidade<sup>17</sup> (art. 14, § 2º).

<sup>15</sup> RMS 11.537 – MA, Rel. Mis. Eliana Calmon, DJU 29.10.2001 – em nota da obra *Mandado de Segurança*, página 214.

<sup>16</sup> Lei Orgânica dos Procuradores do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>17</sup> MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO DE PETIÇÃO. REPRESENTAÇÃO, FORMULADA POR CIDADÃO, PERANTE A MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF, VISANDO ABERTURA DE PROCESSO DE CASSAÇÃO DE DEPUTADOS E APURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 1. O “direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”, assegurado pelo art. 5º, XXXIV, I, da CF, tem natureza instrumental: é direito, assegurado ao cidadão, de ver recebido e examinado o pedido em tempo razoável e de ser comunicado da decisão tomada pela autoridade a quem é dirigido. Nele não está contido, todavia, o direito de ver deferido o pedido formulado. 2. O direito de representação por improbidade administrativa, previsto no art. 14 da Lei 8.429/92, não compreende

## 11 DA AÇÃO JUDICIAL

A ação de que trata o artigo 17 “caput” da Lei de Improbidade é a prevista na Lei nº 7.347/85, não ocorrendo qualquer espécie de incompatibilidade entre ambas, mas antes, complementaridade<sup>18</sup>, pois é o ato ímprobo, o fundamento ao manejo da Lei da Ação Civil Pública.

Ora, tal como já ressaltado, o direito a uma administração pública proba enquadra-se entre os direitos e interesses difusos (transindividuais, sem titular determinado), e, portanto, com previsão no disposto no artigo 1º, inciso IV da Lei nº 7.347/85.

Deve-se afastar o argumento de que o interesse defendido no âmbito da Lei de Improbidade é o da Fazenda Pública. Gize-se: o ressarcimento do dano ao erário não é o objeto específico da Lei de Improbidade (o que se mostra de fácil constatação à medida que a condenação pretendida poderia ser alcançada com o manejo de outras espécies de ação, como por exemplo, da Ação Popular).

A Lei de Improbidade visa a restabelecer a “probidade administrativa”, atingida pela prática de atos desleais e desonestos. A especificidade da Lei nº 8.429/92 está nas sanções capituladas aos agentes públicos incursos nos tipos de improbidade administrativa dantes delineados.

Resta superado o entendimento de que haveria inviabilidade de adoção do rito previsto na Lei da ação Civil Pública, porquanto a indenização ali obtida reverteria em prol do fundo previsto no artigo 13 da LACP.

Ocorre que, conforme aduz Martins Júnior (2002), a previsão de indenização por dano a interesses difusos (artigo 1º - IV da LACP) foi introduzida na Lei da Ação Civil Pública pela Lei 8.078/90, não estando, assim, ligada à regra do artigo 13. Além

o de ver necessariamente instaurado o processo de investigação, caso não haja início de prova considerada razoável para tanto. A discussão sobre a existência ou não de provas suficientes para instauração, ainda mais em se tratando de prova que estaria, não no processo, mas “arquivadas na própria Câmara Legislativa”, não pode ser dirimida em mandado de segurança, que não comporta investigação probatória dessa dimensão. 3. Recurso improvido. (STJ - MS 16.424 - DF (2003/0087038-2) - 3ª S. - Rel. Min. Paulo Gallotti - DJU 18.04.2005)

<sup>18</sup> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - 1 - A probidade administrativa é consectário da moralidade administrativa, anseio popular e, a fortiori, difuso. 2 - A característica da ação civil pública está, exatamente, no seu objeto difuso, que viabiliza mutifária legitimação, dentre outras, a do Ministério Público como o mais adequado órgão de tutela, intermediário entre o Estado e o cidadão. 3 - A Lei de Improbidade Administrativa, em essência, não é lei de ritos senão substancial, ao enumerar condutas contra legem, sua exegese e sanções correspondentes. 4 - Considerando o cânone de que a todo direito corresponde uma ação que o assegura, é lícito que o interesse difuso à probidade administrativa seja veiculado por meio da ação civil pública máxime porque a conduta do Prefeito interessa a toda a comunidade local mercê de a eficácia erga omnes da decisão aproveitar aos demais municípios, poupando-lhes de novéis demandas. 5 - As conseqüências da ação civil pública quanto ao provimento jurisdicional não inibe a eficácia da sentença que pode obedecer à classificação quinária ou trinária das sentenças. 6 - A fortiori, a ação civil pública pode gerar comando condenatório, declaratório, constitutivo, autoexecutável ou mandamental. 7 - Axiologicamente, é a causa petendi que caracteriza a ação difusa e não o pedido formulado, muito embora o objeto mediado daquele também influa na categorização da demanda. 8 - A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se. 9 - A doutrina do tema referenda o entendimento de que a ação civil pública é o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Público para o exercício do controle popular sobre os atos dos poderes públicos, exigindo tanto a reparação do dano causado ao patrimônio por ato de improbidade quanto à aplicação das sanções do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular. (...) Torna-se, pois, indiscutível a adequação dos pedidos de aplicação das sanções previstas para ato de improbidade à ação civil pública, que se constitui nada mais do que uma mera denominação de ações coletivas, às quais por igual tendem à defesa de interesses meta-individuais. Assim, não se pode negar que a Ação Civil Pública se trata da via processual adequada para a proteção do patrimônio público, dos princípios constitucionais da administração pública e para a repressão de atos de improbidade administrativa, ou simplesmente atos lesivos, ilegais ou imorais, conforme expressa previsão do art. 12 da Lei 8.429/92 (de acordo com o art. 37, § 4º, da Constituição Federal e art. 3º da Lei nº 7.347/85)” (Alexandre de Moraes in Direito Constitucional, 9.ed., p. 333-334) 10 - Recurso especial desprovido. (STJ - REsp 510.150 - MA - 1ª T. - Rel. Min. Luiz Fux - DJU 29.03.2004) - sublinhei.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*



disso, o § 4º do artigo 37 da CR – 88 prevê, de forma expressa, que o ressarcimento é devido ao Erário.

Com base em tal entendimento, aplica-se à Ação de Improbidade Administrativa o mesmo regime da coisa julgada definido pelo artigo 16 da LACP, ou seja, efeito “erga omnes”, mas “secundum eventum litis” (ZAVASCKI, 2006).

## 11.1 Legitimidade Ativa

### a. Ministério Público:

O Ministério Público, com o advento da Constituição da República de 1988, teve afirmado seu papel na defesa do Estado Democrático de Direito, aí compreendidos os direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis – artigo 127, ‘caput’ da CR -, razão pela qual é parte legítima para propor a Ação de Improbidade Administrativa, cujo desiderato é a reparação dos danos (morais e patrimoniais) causados à Administração Pública, decorrentes da inobservância do dever de probidade.

Conforme dantes asseverado, possui a Lei de Improbidade Administrativa abrangência bem mais ampla que a mera recomposição do dano econômico amargado pela Fazenda Pública, visando, sobretudo, alcançar objetivo de maior relevo, qual seja, a gestão honesta e eficiente dos recursos públicos, voltada ao atendimento do bem comum – interesse difuso, hábil à legitimação do ‘parquet’.

### b. Pessoas Jurídicas interessadas:

Todas as entidades elencadas no artigo 1º e Parágrafo Único da LI revestem a condição de Pessoa Jurídica Interessada (artigo 17, LI), devendo-se lembrar que, no caso do sujeito passivo declinado pelo § único, o ato de improbidade deverá estar relacionado diretamente com os recursos de natureza pública.

### c. Legitimidade Ativa Disjuntiva e Concorrente:

É o que se depreende do disposto no § 3º do artigo 17 da LI, o qual atribui legitimidade ativa para postular em juízo a aplicação das sanções nela previstas ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada.

Ademais, a jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça, nas duas turmas de Direito Público, já se posicionou<sup>19</sup> no sentido de que o artigo 17, § 3º da Lei nº 8.429/92 estabelece hipótese de litisconsórcio facultativo, não havendo qualquer espécie de nulidade a não-intervenção do ente público. Em tal sentido, a ementa abaixo transcrita:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
- IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AUSÊNCIA DE CITAÇÃO  
DO MUNICÍPIO - LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO - NULIDADE -

<sup>19</sup> Resp. nºs. 319.009, 408.219, Edcl.Resp. 329.735.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*



INOCORRÊNCIA - JULGAMENTO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - INOCORRÊNCIA - Na ação civil pública declaratória de improbidade proposta pelo Ministério Público, a falta de citação do Município interessado, por se tratar de litisconsorte facultativo, a teor do disposto no artigo 17, parágrafo 3º, da Lei nº 8.429/92, com a nova redação dada pelo artigo 11 da Lei nº 9.366, de 1.966, não tem o condão de provocar a nulidade do processo. No julgamento dos embargos de declaração, se o Tribunal a quo clara suficientemente o ponto omissis indicado pelos embargantes, não há como configurar violação ao artigo 535 do CPC. Recurso improvido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2001, p. 187).

## 11.2 Da Legitimidade Passiva

São legitimados a figurar no pólo passivo da demanda todos os agentes públicos, servidores ou não, que tenham praticado ato de improbidade administrativa contra o Sujeito Passivo (item 6), bem como terceiros que, sem revestir a condição de agente público, induzam ou concorram à prática do ato ou dele se beneficiem (artigo 3º da LI).

## 11.3 Da Notificação Prévia

O procedimento de Notificação Prévia – artigo 17, § 7º se inspira no Procedimento dos Crimes de Responsabilidade dos Funcionários Públicos (Título II – Dos Processos Especiais – Capítulo I do Código de Processo Penal), buscando evitar que pessoa injustamente apontada como autora de ato de improbidade venha a figurar como ré na Ação de Improbidade.

Em que pese o nobre objetivo, o procedimento da notificação prévia tem tornado deveras morosa a tramitação da ação, estando a merecer uma interpretação restritiva.

Ora, se a origem da notificação prévia é o procedimento processual penal aplicado aos crimes de responsabilidade de servidores públicos, há que ser adotado no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, o mesmo entendimento lá vigente acerca do alcance do instituto.

Assim, o procedimento previsto no § 7º do artigo 17 da LI só incidiria nos casos em que o sujeito ativo revestisse a qualidade de agente público<sup>20</sup>. Ao terceiro – artigo 3º da LI – não se aplicaria a notificação.

## 11.4 Do Recebimento da Inicial

Conforme se poderá verificar do cotejo dos §§ 7º e 8º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, a fundamentação é obrigatória, no caso de rejeição da ação, somente.

---

<sup>20</sup> RT 714/461.

---

RPG, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005

A propósito do tema, Alves (2005, p. 605), sustenta que:

Como facilmente se percebe, inspirou-se o Executivo-legislador nas regras contidas no Capítulo II do Título II do Livro II do CPP (art. 513/518), que cuida do procedimento nos “chamados crimes funcionais” (arts. 312 a 326 do CP), estabelecendo, de mais relevante, a oportunidade de oferecimento de uma defesa prévia pelo demandado antes do recebimento da inicial pelo magistrado. Não alterou, no entanto, o caput do art. 17 da Lei nº 8.429/92, que dispõe ser ordinário o procedimento da ação civil de improbidade. (...) De notar-se, no entanto, que se contenta a lei com a presença de meros indícios, não exigindo, desta forma, que a inicial já apresente a prova cabal da condita lesiva ao patrimônio público.

Assevera ainda o renomado autor que, verbis:

Ao aludir o § 8º à ‘rejeição da ação’ pelo juiz quando convencido da ‘inexistência do ato de improbidade’, institui-se hipótese de julgamento antecipado da lide (julgamento de mérito), o que, a nosso juízo, até pelas razões acima expostas, só deve ocorrer quando cabalmente demonstrada, pela resposta do notificado, a inexistência do fato ou a sua não-concorrência para o dano ao patrimônio público. Do contrário, se terá por ferido o direito à prova do alegado no curso do processo (art. 5º, LV), esvaziando-se, no plano fático, o direito constitucional de ação (art. 5º, XXXV) e impondo-se absolvição liminar sem processo. Relembre-se, mais uma vez, que o momento preambular, antecedente ao recebimento da inicial, não se volta a um exame aprofundado da ‘causa petendi’ exposta pelo autor em sua vestibular, servindo precipuamente, como já dito, como instrumento de defesa da própria jurisdição, evitando lides temerárias. Poderíamos afirmar, sem medo, que, tal como se verifica na seara processual penal, deve o Magistrado, neste momento, servir-se do princípio ‘in dubio pro societate’, não coartando, de forma perigosa, a possibilidade de êxito do autor em comprovar, durante o processo, o alegado na inicial. (grifos do autor)

A fundamentação é obrigatória, sob pena de nulidade, em caso de rejeição da Inicial, pois, se inadequada acabará por impedir que o Autor tenha a oportunidade de, através do exercício do contraditório e da ampla defesa, comprovar os fatos alegados.

Considerando-se que a fonte inspiradora dos §§ 7º a 9º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92 é o procedimento dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos (Título II – Dos Processos Especiais – Capítulo I do Código de Processo Penal), há que se buscar o entendimento jurisprudencial acerca do conteúdo da decisão que recebe a Denúncia ou Queixa nos Crimes Funcionais.

Frise-se a acentuada semelhança havida entre o procedimento disciplinado pela Lei de Improbidade Administrativa e o estabelecido pelo artigo 513 e seguintes do Código de Processo Penal, o que pode ser claramente verificado com supedâneo no quadro comparativo ao lado:

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

<b>Código de Processo Penal:</b>	<b>Lei de Improbidade Administrativa:</b>
<b>Art. 513</b> . Nos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, cujo processo e julgamento competirão aos juízes de direito, a <u>queixa ou a denúncia será instruída com documentos ou justificação que façam presumir a existência do delito ou com declaração fundamentada da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.</u>	<b>§ 6º</b> <u>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,</u> observada a legislação vigent e, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.
<b>Art. 516.</b> <u>O juiz rejeitará a queixa ou denúncia, em despacho fundamentado, se convencido, pela resposta do acusado ou do seu defensor, da inexistência do crime ou da improcedência da ação.</u>	<b>§ 8º</b> Recebida a manifestação, <u>o juiz</u> , no prazo de trinta dias, <u>em decisão fundamentada,</u> rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.
<b>Art. 517.</b> <u>Recebida a denúncia ou a queixa, será o acusado citado,</u> na forma estabelecida no Capítulo I do Título X do Livro I.	<b>§ 9º</b> <u>Recebida a petição inicial, será o réu citado</u> para apresentar contestação.

A jurisprudência, no que respeita à decisão que recebe a Denúncia ou Queixa, já se pronunciou no sentido de sua desnecessidade<sup>21</sup>.

Além disso, os requisitos de recebimento da inicial podem ser extraídos da leitura do próprio § 8º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, quais sejam, a plausibilidade jurídica das alegações e adequação da via eleita. São estes os aspectos que devem ser avaliados nesta fase processual, porquanto o juízo preliminar de improcedência (artigo 17, § 8º da LI) exige cabal demonstração da não ocorrência dos atos de improbidade declinados na Inicial.

Alinhados com tal entendimento, citam-se as ementas que seguem:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DO FUNDEF - FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. RECEBIMENTO DA INICIAL. 1. A apreciação, através da qual se poderá rejeitar ou receber a inicial da ação de improbidade administrativa (art. 16, §§ 6º e 8º, da Lei nº 8.429/92), deve se restringir à verificação da existência dos pressupostos processuais e

<sup>21</sup> "Inexiste dispositivo na nossa legislação processual penal que determine a fundamentação do despacho que recebe a denúncia nos casos de crime de responsabilidade de funcionário público." - RT 608/410.

das condições especiais da ação. Em se tratando de ação civil por atos de improbidade administrativa, é preciso atentar para a plausibilidade mínima das alegações trazidas a exame e para a existência de indícios suficientes da prática de atos de desonestidade administrativa, que justifiquem o prosseguimento do feito. A rejeição in limine apenas pode ser determinada quando manifesta a inexistência do ato de improbidade, quando patente que se trata de pedido infundado, ou em razão de inadequação da via eleita. E mais: considerando os objetivos que permeiam as normas jurídicas regentes da ação de improbidade administrativa; tendo em conta os relevantes interesses protegidos sob o pálio dessa modalidade de ação; e atentando-se para a responsabilidade dos que a manejam, a enjeição de pronto se constitui em medida marcada pela excepcionalidade, por apenas admitir guarda quando evidenciadas, em seus estritos termos, as hipóteses com elenco na lei. Não se estará, pois, realce-se, nesta oportunidade, firmando juízo de convicção sobre o mérito mesmo envolvido na demanda, em todos os seus meandros, ou sobre a responsabilidade do requerido. O recebimento da inicial representará apenas, se determinada, o reconhecimento da imprescindibilidade da continuidade das indagações e averiguações, com ampla produção probatória, que poderá confirmar ou infirmar as denúncias formuladas pelo Órgão Ministerial. 2. Ação civil por atos de improbidade administrativa promovida contra o Prefeito do Município de Natuba/PB, sob a alegação de indevida aplicação dos recursos do FUNDEF, consistente: a) na não aplicação do percentual mínimo de 60%, definido no art. 7º, da Lei nº 9.424/96; b) no saldo a descoberto nas contas correspondentes, no importe de R\$ 37.066,37; c) no custeio de despesas não referentes ao ensino fundamental no valor de R\$ 1.243,60; d) na não prestação de contas do FUNDEF. 3. Competência do TRF/5ª Região, nos termos da Lei nº 10.628/2002, da orientação definida por esta Corte na Questão de Ordem no Inquérito nº 681/PE e da manifestação liminar do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2797. 4. Dispensável, por ora, a juntada aos autos da decisão administrativa do TCE/PB, relativa à prestação de contas do exercício financeiro de 1999, porquanto está sendo objeto de perquirição, neste feito, a indevida aplicação dos valores atinentes ao FUNDEF, no ano de 1998. 5. Quando a citação for efetivada por meio de carta precatória, o início do prazo para contestar começa da juntada aos autos da carta precatória devidamente cumprida. Tendo a carta precatória citatória sido juntada em 01.04.2002 e o réu contestado em 20.03.2002, não há como se falar em revelia. 6. O próprio requerido reconhece o não atendimento ao limite mínimo estabelecido no art. 7º, da Lei nº 9.424/96 ("Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público"). Não afasta a irregularidade o fato de a Edilidade ter gastado percentual maior no ano seguinte, "compensando-se" a aplicação a menor no exercício financeiro anterior, porquanto já materializado o descumprimento da obrigação disposta na norma legal. 7. O Tribunal de Contas do Estado

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

da Paraíba constatou várias irregularidades na gestão do prefeito requerido e, especificamente no que tange ao FUNDEF, verificou que, além da desobediência ao art. 7º, da Lei nº 9.494/96 e da não prestação de contas, estariam materializados saldo a descoberto nas contas do Fundo no importe de R\$ 37.066,37 (devido a transferências para contas não identificadas, à não apresentação de despesas quitadas com cheques e à não discriminação de taxa descontada) e despesas pagas com recursos do Fundo, não pertinentes ao ensino fundamental (pagamento de gastos pertinentes à Secretaria de Infra-Estrutura), no montante de R\$ 1.243,60. O prefeito foi inicialmente responsabilizado pelo montante de R\$ 50.518,73. Posteriormente, em decorrência de pedido de reconsideração, o pronunciamento do TCE/PB foi reformado em parte. Contudo, manteve-se a manifestação contra a aprovação das contas em relação às despesas irregularmente pagas com recursos do FUNDEF, no valor de R\$ 49.516,15, o qual corresponde exatamente ao núcleo desta ação civil por atos de improbidade administrativa. Diversamente do asseverado pelo requerido, não houve mudança do acórdão da Corte de Contas nesse tocante. Ademais, embora alegue ter efetuado o recolhimento aos cofres públicos da “quantia devida às contas do FUNDEF” - expressão empregada pelo próprio requerido -, não juntou qualquer comprovante nesse sentido. Portanto, exsurge o prejuízo ao Erário. 8. O requerido sustenta que teria promovido a prestação de contas do FUNDEF, haja vista que, se assim não fosse, não teria havido manifestação do TCE. Essa afirmação, contudo, não infirma a atuação ministerial, haja vista que fundada na não prestação de contas ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, órgão ao qual, nos termos do art. 5º, da Lei nº 9.424/96, devem ser disponibilizados os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados ou recebidos à conta do Fundo. Não se olvide que a atuação de tais conselhos está na essência da atual compleição conferida à Administração Pública, que propugna pela participação direta dos administrados na fiscalização da coisa pública e no direcionamento das políticas públicas de base. 9. Frente a todas essas constatações, das quais emerge a necessidade de continuidade das perquirições e da produção de provas, é de se reconhecer presentes os requisitos que autorizam o recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa, determinando-se o seu prosseguimento. 10. Pelo recebimento da petição inicial. (BRASIL. Tribunal Regional Federal 5ª Região, 2005, p. 568, grifo nosso)

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECEBIMENTO DA INICIAL - Impõe-se o recebimento da ação civil por ato de improbidade administrativa sempre que não se revelem manifestamente infundadas as suspeitas levantadas na inicial contra o réu. (BRASIL. Tribunal Regional Federal 5ª Região, 2005, p. 1102, grifo nosso)

PROCESSO CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECEBIMENTO DA PETIÇÃO

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

INICIAL – LEI Nº 8.429/92, ART. 17, § 8º. INDÍCIOS SUFICIENTES – NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS – 1. Somente deverá ser rejeitada a petição inicial quando o julgador se convencer de plano, da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. Aplicação do art. 17, § 8º, da Lei nº 8.429/92. 2. Havendo indícios suficientes da prática de atos de improbidade, deve a petição inicial ser recebida, a fim de que a ação tenha seu trâmite normal com a produção de provas. Precedentes desta Corte Regional Federal. 3. Agravo improvido. (BRASIL. Tribunal Regional Federal 1ª Região, 2004, p. 32, grifo nosso)

PROCESSUAL CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO DE RESPONSABILIDADE – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL – ART. 17, § 8º, DA LEI 8.429/92 – Recurso contra a r. Decisão do MM. Juízo a quo que recebeu a petição inicial da ação ordinária de responsabilidade pela prática de atos de improbidade administrativa, ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da ora Agravante. A atividade jurisdicional, a nível penal, não define a atividade a nível administrativo relativamente ao mesmo fato, porque a exigência de prova da ilicitude penal é mais rigorosa do que para a ilicitude administrativa. É mais rigorosa, porque apesar de inexistir diferenças entre as ilicitudes (penal, civil e administrativa), existe uma escala de gravidade da mesma ensejando com isso respectivas sanções mais ou menos graves. O fato da prova dos autos não ser admissível, em tese, para uma reprimenda penal, pode ser mais do que suficiente para uma consequência punitiva administrativa. Ausentes os motivos para afirmar, de plano, a inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92 Confirmação da decisão. (BRASIL. Tribunal Regional Federal 2ª Região, 2004, p. 99)

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONVÊNIO – VERBA FEDERAL REPASSADA A MUNICÍPIO – INCORPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL – RITO ESPECIAL DA LEI N 8.429/92 – MANIFESTAÇÃO ESCRITA DO RÉU – NÃO CONVENCIMENTO DE INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE – RECEBIMENTO DA INICIAL – INTEGRAÇÃO À LIDE DA UNIÃO FEDERAL E DE EMPRESA QUE TERIA CONCORRIDO PARA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO – 1) Na esteira do entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 209), compete à Justiça Estadual o processamento e julgamento de ações em que se discutem questões relativas a verbas federais incorporadas ao patrimônio do Município em razão de convênios firmados com a União Federal, de onde oriundos os recursos. 2) Para a inadmissibilidade da inicial, é imprescindível que o denunciado demonstre, de plano, a inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita (art. 8, da Lei n 8.429/92), sem o quê deve ser instaurada a relação processual, acolhendo-se a peça exordial. 4) Recebimento da petição inicial. 5) Não é necessário que a União Federal integre o

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

pólo ativo da lide que visa estabelecer responsabilidade por ato de improbidade administrativa, por malversação de recursos dela provenientes através de convênio, pois, integrada tal verba ao patrimônio do município, é deste o interesse no desfecho da causa. 6) Litisconsórcio ativo negado. 7) Nada demonstrando o réu quanto à participação de empresa privada na indução ou concorrência para a prática do ato ímprobo em apuração, ou dele tenha se beneficiado de forma direta ou indireta, não pode aquela pessoa jurídica ser chamada a ingressar na lide, na condição de litisconsorte passiva necessária. 8) Litisconsórcio passivo negado. (AMAPÁ (ESTADO). Tribunal de Justiça, 2004, p. 21, grifo nosso)

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS E CONDIÇÕES DA AÇÃO - RECEBIMENTO DA INICIAL - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL - CONSTITUCIONALIDADE DO § 2º DO ART. 84 DO CPP - LIMINAR PARA BLOQUEIO DE BENS - PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES - 1) em sede de ação civil pública por improbidade administrativa, estando presentes os pressupostos processuais e as condições da ação, o recebimento da inicial é medida que se impõe, ainda mais quando o requerido, notificado para os fins do § 7º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, nada trouxe de concreto, em sua defesa, para ilidir a inicial. 2) de acordo com a súmula 209 do Superior Tribunal de Justiça, compete à Justiça Estadual o processamento e julgamento das ações onde são discutidas questões relativas a verbas federais em razão de convênio, incorporadas ao patrimônio do município. 3) estando plenamente em vigor o § 2º do art. 84 do CPP, alterado pela Lei nº 10.628/02, apenas sendo objeto de adi perante o egrégio Supremo Tribunal Federal, ainda passível de julgamento, sua constitucionalidade está preservada até o julgamento final, máxime quando esta egrégia corte de justiça já declarou constitucional o referido dispositivo legal. 4) presentes os indícios autorizadores da presente ação, com possível perda do patrimônio público, o bloqueio de bens e valores do requerido se impõe. (AMAPÁ (ESTADO). Tribunal de Justiça, 2004, p. 17, grifo nosso)

Demais disso, eventual alegação de constrangimento ilegal em face da inexistência de “fundamentação” da decisão que recebe a inicial deve ser de todo repelida, porquanto ao demandado, ao longo da instrução, será oportunizada a produção das provas necessárias à demonstração da veracidade de suas alegações, em observância ao due process of law. Aliás, quanto a tal aspecto, já se pronunciou nosso Tribunal de Justiça:

AGRAVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECEBIMENTO DA INICIAL - O tão-só recebimento da inicial de ação civil pública não enseja dano irreparável a ponto de autorizar a sua suspensão em sede de tutela recursal, tanto mais quando presentes indícios da existência do ato de improbidade.

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

De todo exposto, forçoso é concluir-se que:

I. fundamentação exauriente só se faz obrigatória, nas hipóteses de rejeição da Inicial, fulcrada na inexistência de ato de improbidade, improcedência da ação ou inadequação da via eleita: à configuração das duas primeiras hipóteses, deverá haver prova cabal e inequívoca da inoportunidade de ato de improbidade, sob pena de dar-se ensanchas à violação do Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório, haja vista a impossibilidade de a pessoa jurídica lesada demonstrar, através da Instrução, os fatos declinados na Exordial;

II. Em havendo plausibilidade jurídica nas alegações declinadas na Peça Inaugural e tendo sido adotada a via processual adequada, deverá ser aquela recebida: veja-se que da leitura do § 6º do artigo 17, basta a ocorrência de indícios suficientes da existência do ato de improbidade, razão pela qual a decisão de recebimento da inicial, fundamenta-se em juízo de probabilidade e não de certeza, não se lhe exigindo, portanto, exame aprofundado da 'causa petendi'. O juízo de admissibilidade busca, tão-só, evitar lides temerárias. Não se deve olvidar que, em havendo dúvidas acerca da real ocorrência dos atos de improbidade, deve-se adotar o princípio 'in dubio pro societate', conforme bem anotado pela doutrina dantes citada.

## 12 DA PRESCRIÇÃO

A prescrição encontra-se regulada pelo artigo 23 da LI.

Por primeiro, há que se fazer referência que, nos termos do disposto no artigo 219, § 1º do Código de Processo Civil, a citação válida interrompe a prescrição desde a data da propositura da ação. Destarte, em tendo a Ação de Improbidade sido proposta (artigo 263 do CPC) nos prazos previstos no artigo 23 da LI, não há que se cogitar de prescrição. É comum os requeridos, na fase da Notificação Prévia alegarem a prescrição, porquanto ainda não perfectibilizada a citação. Ocorre que a demora muitas vezes verificada é atribuível ao próprio procedimento da Notificação Prévia, que torna morosa a tramitação do feito, conforme dantes comentado.

A propósito do tema, Teixeira (2004, p. 44), assim se manifesta:

Entendida a citação como o ato judicial que tem por finalidade comunicar o 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 nº8.429/92 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

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*



processual. É verdade que esse ato citatório contém, em si, o objetivo de cientificação da pretensão traduzida pelo autor, ou seja, uma intimação para apresentação da defesa prévia, não se desnaturando, porém, sua natureza jurídica.

Em conseqüência, a 'citação para apresentação de resposta após constatada a inexistência de motivos para que se rejeite de plano o processamento da demanda delineada n o § 9º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, não é um efetivo ato citatório, constituindo apenas uma intimação para que o demandado apresente resposta, tendo em vista que haverá ciência dos atos e termos do processo, para que ele faça alguma coisa (art. 234 do CPC). De fato, como já houve citação para a apresentação da defesa preliminar, uma vez recebida a petição inicial, o demandado será intimado para responder. Portanto, nas ações de improbidade administrativa, o demandado deverá ser citado para apresentar a defesa preliminar. Posteriormente, caso recebida a petição inicial, deverá ser intimado para a resposta. Algumas questões de ordem prática decorrem dessa conclusão. Primeiramente, considerando que o primeiro chamamento do demandado, equivocadamente denominado de notificação no texto legal, é verdadeiro ato citatório, a interrupção da prescrição dar-se-á com o despacho do juiz, mesmo que incompetente, que ordenar a citação para apresentação da defesa prévia - art. 202, I CC/2002 -, ainda antes do ato formal de recebimento da petição inicial, que somente irá ocorrer após a defesa preliminar.

Não tendo havido revogação do artigo 219, § 1º do CPC, os efeitos da citação retroagem à data da propositura da demanda, bastando o ajuizamento tempestivo para que o autor escape da possibilidade de incidência da prescrição, ressalvando, contudo, que a citação válida do réu continua indispensável à validade do processo, somente podendo ser suprida pelo seu comparecimento espontâneo. (grifo nosso)

Ressalta-se que na doutrina não pairam dúvidas acerca da aplicabilidade do artigo 219 do CPC às ações de improbidade, travando-se discussões, tão-só, acerca da natureza jurídica da "notificação prévia", conforme pode ser verificado do excerto acima transcrito, cujo entendimento é compartilhado por estudiosos da matéria (DINAMARCO; ALVES, BUENO e PORTO FILHO apud TEIXEIRA, 2004).

O artigo 23 regula o prazo prescricional para fins de aplicação das sanções típicas da Lei de Improbidade, a saber: a. perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; b. perda da função pública; c. suspensão dos direitos políticos; d. multa civil e proibição de contratar com o Poder Público.

O ressarcimento de dano derivado de ato de improbidade (seja ele de conteúdo moral ou patrimonial) é imprescritível conforme exceção à regra da prescritebilidade constante do § 5º do artigo 37 da CR - 88.

Há que ser destacado que, em se tratando de cargo efetivo ou emprego, os prazos prescricionais são os estabelecidos no respectivo estatuto ou lei específica para as faltas disciplinares previstas com demissão.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Complementar nº 10.098/

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

94, artigo 197 – IV estatui o prazo prescricional de 24 meses à prescrição da aplicação da pena de demissão, em não havendo hipótese de ilícito penal. Caso a infração também se subsuma em tipo penal, aplica-se o prazo prescricional da pena em abstrato.

Nesse diapasão, há que ser destacado que o prazo prescricional da pena “in abstrato” subsiste, ainda que a pena concretizada seja por lapso de tempo inferior. Em tal sentido vem se manifestando o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, valendo ser destacada a ementa constante da Apelação Civil 70003638541, da lavra do Eminentíssimo Desembargador Vasco Della Giustina:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CERRO LARGO. ESCRIVÃO JUDICIAL. LEI Nº 8.429/92. PRESCRIÇÃO INOCORRENTE. INDEPENDÊNCIA DA JURISDIÇÃO CIVIL DA CRIMINAL. ESTATUTO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA COMPLEMENTADO PELO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DO ESTADO. O PRAZO PRESCRICIONAL NÃO É O DA PENA CONCRETIZADA NA SENTENÇA. INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL. CONSTITUI ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA O PRATICADO POR FUNCIONÁRIO PÚBLICO, QUE ATENTA CONTRA A LEI PENAL, ESPECIALMENTE SE O FOI NO ÂMBITO DA ATIVIDADE FUNCIONAL DO AGENTE, VALENDO-SE DOS MEIOS QUE A FUNÇÃO LHE PROPORCIONA. ART. 11, I DA LEI Nº 8429/92. ART. 743 DA LEI Nº 5256/66 E ARTS. 177 E 178 DA LEI Nº 10098/94. INICIAL QUE NÃO É INEPTA, TANTO QUE POSSIBILITOU A AMPLA DEFESA DO ACUSADO. COMPROVAÇÃO DA PRÁTICA CONTINUADA DO FATO TIPIFICADO COMO USURA. DÚVIDAS A RESPEITO DA CORRUPÇÃO PASSIVA. APENAMENTO NECESSÁRIO E SUFICIENTE PARA EXPIAR E PREVENIR NOVAS CONDUTAS. MODIFICAÇÃO NA SANÇÃO. APELO PARCIALMENTE PROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). Tribunal de Justiça, 2001)

Por fim, entende-se que a diferenciação de tratamento, no que tange aos prazos prescricionais aplicáveis aos agentes com vínculo (artigo 23 – II) e os titulares de cargo em comissão, função de confiança ou mandato não subsiste em face do Princípio Constitucional da Isonomia. Ora, não é incomum que no mesmo ato de improbidade participem servidores e agentes políticos titulares de mandato. Não se mostra conforme a Constituição aplicar-lhes prazos de prescrição diferenciados. Merece a lei, no ponto, ser alterada, a fim de que todos os que atuem de forma ímproba venham a ser alvo de idêntico tratamento. Assim, entende-se que, em qualquer situação, deveria a lei aplicar o regime previsto nos estatutos ou leis específicas dos servidores ou empregados públicos.

## 13 CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, conclui-se que:

13.1 O direito a uma Administração Pública proba subsume-se na categoria

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

dos interesses e direitos difusos – artigo 1º - IV da Lei nº 7.347/85;

13.2 À tipificação do ato de improbidade requer-se a presença do “dolo de improbidade” dirigido à promoção do enriquecimento ilícito do agente público ou de terceiros (artigo 9º), à produção de dano ao erário (artigo 10) ou à violação dos princípios constitucionais da administração pública ou às normas legais;

13.3 Poderão ser sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa, além das Pessoas Jurídicas que compõem a Administração Pública Direta e Indireta, qualquer entidade que tenha recebido recursos, subvenções, benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios de ente público, em havendo malversação de tais bens ou valores;

13.4 Sujeito Ativo é todo o agente público (inclusive os agentes políticos) ou terceiro que execute, concorra ou induza à prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie;

13.5 As sanções previstas no artigo 12 da LI não requerem sejam aplicadas em bloco, devendo a condenação ser pautada nos princípios da proporcionalidade e da individualização, incumbindo ao julgador dosá-la em conformidade com o grau de culpabilidade do agente e danosidade do ato;

13.6 O Procedimento Administrativo Investigatório, em que pese não ser obrigatório, muitas vezes mostra-se recomendável, a fim de restar plenamente caracterizado o ilícito administrativo, sua autoria, bem como dimensionar o dano;

13.7 A Lei de Improbidade Administrativa é, precipuamente, de conteúdo material, sendo seu processamento realizado através do rito previsto na Lei nº 7.347/85;

13.8 A Legitimidade Ativa é disjuntiva e concorrente, ou seja, podem postular em juízo a aplicação das sanções previstas na LI tanto o Ministério Público, quanto a Pessoa Jurídica Interessada;

13.9 Ao recebimento da inicial não se exige fundamentação, bastando sejam analisadas pelo magistrado a ocorrência da plausibilidade jurídica das alegações e adequação da via eleita;

13.10 A citação dos requeridos, após a manifestação prévia, interrompe a prescrição desde a data da propositura da demanda, bastando tenha ocorrido o ajuizamento de modo tempestivo (artigo 219, § 1º do CPC);

13.11 É imprescritível a ação de ressarcimento por dano (moral ou patrimonial) derivado da prática de ato de improbidade administrativa (artigo 37, § 5º da CR-88);

13.12 No caso da prática por agentes públicos com e sem vínculo e em concurso de ato de improbidade administrativa que possua capitulação penal, está a LI a merecer alteração no que respeita à regulação do prazo prescricional previsto no artigo 23 - I, porquanto, não se mostra justificável, na espécie, tratamento diferenciado, entendendo-se conveniente a remissão à aplicação dos prazos prescricionais previstos na Lei Penal.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson;. Improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

AMAPÁ (ESTADO). Tribunal de Justiça. Ação civil pública n 023/ - (6666). Relator: Desembargador Dôglas Evangelista. Diário do Estado (Amapá), 11 maio 2004, p. 17.

AMAPÁ (ESTADO). Tribunal de Justiça. Ação civil pública n 02403 - (6790). Relator: Desembargador Raimundo Vales. Diário do Estado (Amapá), 02 jun. 2004, p. 21.  
ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. CLT, Legislação Trabalhista e Previdenciária, Constituição Federal. Organizador: Nelson Mannrich. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. Constituição (1947). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br//ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](https://www.planalto.gov.br//ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm). Acesso em: 08 ago. 2006.

BRASIL. Lei Ordinária n 7.347, de 24 de julho de 1985. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1985, p. 10649.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n 269683, 2 Turma, Santa Catarina. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 03 nov. 2004, p. 00168.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n 329735-RO, 1 Turma. Relator: Ministro Garcia Vieira. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 29 out. 2001, p. 187.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). Apelação Cível n 200132000102452-AM, 3 Turma. Relator: Desembargador Federal Tourinho Neto. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 13 maio 2005, p. 26.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). Agravo de Instrumento n 200301000241852-GO, 4 Turma. Relator: Juiz Federal Conv. Marcus Vinicius Bastos. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 03 dez. 2004, p. 32.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). Agravo de Instrumento n 200202010067338-RJ, 2 Turma. Relator: Desembargador Federal Paulo Espirito Santo. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 22 dez. 2004, p. 99.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Remessa Ex Officio n 185968, 2 Turma. Relator: Desembargador Federal Araken Mariz. Diário da Justiça da União,

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

Brasília, DF, 13 maio 2005, p. 26.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Ação Civil Pública n.º 16-PB (200182000079561). Relator: Desembargador Federal Francisco de Barros e Silva. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 02 março 2005, p. 568.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Agravo de Instrumento n.º 54936-PE (20040500008474-4). Relator: Desembargador Federal Ridalvo Costa. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 22 jun. 2005, p. 1102.

BACELAR FILHO, Romeu Felipe. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 14<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CIRNE LIMA, Ruy. Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Editora RT, 1987.

COSTA, José Armando da. Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade administrativa. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 34, n. 136, p. 101-108, out./dez. 1997.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade Administrativa – Comentários à Lei n.º 8.429/92 e legislação complementar. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. O Princípio Constitucional da Moralidade Administrativa. Curitiba: Gênese, 1993.

FREITAS, Juarez. A Interpretação Sistemática do Direito. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. Estudos de Direito Administrativo. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. Do Princípio da Probidade Administrativa e de Sua Máxima Efetivação. Porto Alegre: Revista Jurídica, n.º 221, 1996.

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 62, p. 143-173, jul./dez. 2005*

- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- GORDILLO, Augustin A. *Princípios Gerais de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 2002.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MEDAUER, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo, 1993.
- MEDEIROS, Sérgio Monteiro. *Lei de Improbidade Administrativa – Comentários e Anotações Jurisprudenciais*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 26ª ed., atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Controle Judicial dos Atos Administrativos*. RDP 9/55.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1979. 2v.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. 2ª ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *As sanções da lei n. 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 766, p.88-99, 1999.
- PAZZAGLIN FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 4. ed. rev. e aum.. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963. v. 5.

RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). Tribunal de Justiça. Agravo de instrumento n 70007441959, 21. Camara civil. Relator: Desembargador Genaro José Baroni Borges. Julgamento: 10 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>>. Acesso em: 08 ago. 2006.

RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). Tribunal de Justiça. Apelação cível n 70003638541. 4. Câmara cível. Relator: Vasco Della Giustina. Julgamento: 28 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>>. Acesso em: 08 ago. 2006.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SEABRA FAGUNDES, M. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 1967

TÁCITO, Caio. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1975.

TEIXEIRA, Guilherme Freire de Barros. A citação nas ações de improbidade administrativa. Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, v. 18, p. 38-45, set. 2004.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo – Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. São Paulo: Editora RT, 2006.