



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
Campus de Jacarezinho

RAFAEL SANTANA FRIZON

**ANÁLISE EMPÍRICA DA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA
MESORREGIÃO DO NORTE PIONEIRO DO ESTADO DO PARANÁ PELO PODER
JUDICIÁRIO ESTADUAL.**

JACAREZINHO - PR, 2020.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
Campus de Jacarezinho
RAFAEL SANTANA FRIZON

**ANÁLISE EMPÍRICA DA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA
MESORREGIÃO DO NORTE PIONEIRO DO ESTADO DO PARANÁ PELO PODER
JUDICIÁRIO ESTADUAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão. Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade: Questões críticas

Orientador: Professor Doutor Eduardo Cambi.

JACAREZINHO - PR, 2020

Ficha catalográfica elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

Sa	<p>Santana Frizon, Rafael ANÁLISE EMPÍRICA DA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA MESORREGIÃO DO NORTE PIONEIRO DO ESTADO DO PARANÁ PELO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. / Rafael Santana Frizon; orientador Eduardo Augusto Salomão Cambi - Jacarezinho, 2020. 196 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2020.</p> <p>1. improbidade administrativa. 2. pesquisa empírica. 3. norte pioneiro. 4. inefetividade. I. Augusto Salomão Cambi, Eduardo, orient. II. Título.</p>
----	--

**ANÁLISE EMPÍRICA DA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA
MESORREGIÃO DO NORTE PIONEIRO DO ESTADO DO PARANÁ PELO PODER
JUDICIÁRIO ESTADUAL.**

RAFAEL SANTANA FRIZON

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na linha de pesquisa Estado e Responsabilidade: Questões Críticas.

Jacarezinho, 2020.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Eduardo Cambi - Orientador

UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná

Professora Doutora Samia Saad Gallotti Bonavides

UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná

Professor Doutor Claudio Smirne Diniz

ESMPPR - Escola Superior do Ministério Público do Paraná

Dedico esse trabalho àqueles que, assim como eu, sentem-se impotentes diante dos conchavos políticos

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e Nossa Senhora por me guiarem.

Ao meu orientador, Eduardo Cambi, pela acolhida do tema e sapiência na condução dessa pesquisa.

Aos Professores Claudio Smirne Diniz, Fernando de Brito Alves, Rogério Piccino Braga, Samia Saad Gallotti Bonavides pelas inestimáveis contribuições realizadas na avaliação desse trabalho.

À servidora Maria Natalina da Costa pela belíssima dedicação à UENP.

Ao professor Jairo Néia Lima, ao colega de Mestrado na UENP, Giovanni de Araujo Nunes, e ao colega de graduação na UEL, Caio Augusto Marandola de Souza, pela colaboração teórica e técnica nessa pesquisa.

Ao professor Renato de Lima Castro pela influência positiva.

Agradeço à minha família, pelo apoio nessa caminhada, especialmente à minha irmã, Vitória Santana Frizon, que contribuiu imensuravelmente com o fornecimento do gerador de referências, à minha namorada, Keyane Harshe, por ser luz nos momentos de brainstorming, e à chow-chow Meg pelo fiel companheirismo.

FRIZON, Rafael Santana. **ANÁLISE EMPÍRICA DA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA MESORREGIÃO DO NORTE PIONEIRO DO ESTADO DO PARANÁ PELO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho – PR

RESUMO

Há autores que defendem que a ação de improbidade administrativa é um instrumento de combate ao agente corrupto e mecanismo jurídico imprescindível à defesa da moralidade e probidade. Mas, será que tal proposição é verdadeira? A presente investigação tem essa pergunta como problema central, que se junta a cinco coadjuvantes: 1) Qual o perfil do legitimado ativo e passivo? 2) Há relevância prática na defesa preliminar (art. 17, §7º, 8.429/92)? 3) Para a configuração do ato de improbidade exige-se a presença do elemento subjetivo, mas no dia a dia forense sua comprovação mostra-se sem maiores problemas? 4) há consensualidade nas ações de improbidade administrativa? 5) Pode-se afirmar que há relação entre cargo de comissão e a prática do ilícito ímprobo? Para respondê-las utilizou-se do método da pesquisa empírica direta, tendo por objeto as ações de improbidade administrativa cujo interessado é algum dos municípios da mesorregião do norte pioneiro do Estado do Paraná, limitando-se, temporalmente às ações ajuizadas na justiça estadual entre 01/01/2015 a 01/01/2020. O argumento para realizar uma pesquisa dessa envergadura nos municípios do Norte Pioneiro é porque o programa de pós-graduação em direito da UENP situa-se em Jacarezinho, município que faz parte dessa região, além disso, o PPGD está preocupado em resgatar uma interpretação de cunho mais social que formal, de modo a criar no pesquisador a consciência de seu papel político, de construtor da cidadania e de afirmação do Estado das leis e não do Estado dos governos. Com os resultados coletados através do sistema eletrônico Projudi elaborou-se planilha que está no apêndice. Ao final da pesquisa, constatou-se que na mesorregião do norte pioneiro do Estado do Paraná, região que contempla, segundo o MPPR, 45 municípios, a lei de improbidade administrativa não é efetiva, porque o índice de procedência total ou parcial das ações é de apenas 11,65%, enquanto o de improcedência é de 19,41%. Contudo, caso essa assertiva seja refutada, há um segundo argumento que corrobora a proposição de que a lei de improbidade administrativa não cumpre seu mister: verificou-se que apenas 0,48% dos processos tiveram a tutela satisfativa concluída, dito em outras palavras, constatou-se que em menos de meio por cento das ações é que houve a procedência da ação, com trânsito em julgado, e com a entrega do bem da vida ao seu titular. Com relação aos outros cinco problemas coadjuvantes, foram estes os resultados: 1) 97,08% das ações de improbidade foram ajuizadas pelo Ministério Público, já os réus, em sua maioria, são agentes detentores de mandato eletivo (51,64%). 2) Apenas 1,41% das defesas preliminares são acolhidas pelo poder judiciário, o que coloca em dúvida sua relevância. 3) 64,87% das ações foram julgadas improcedentes por ausência de comprovação do elemento subjetivo do agente, o que demonstra que provar dolo ou culpa grave, para fins de improbidade, é tarefa hercúlea. 4) No que se refere aos acordos formalizados no âmbito da improbidade, a pesquisa coletou que apenas 1 processo teve acordo, e, um outro que se encontra em fase de negociação. 5) Com relação ao cargo comissionado e suposta prática de ato de improbidade, a pesquisa demonstrou que em 31,25% das ações têm imputação da prática de improbidade a agente que, supostamente, valeu-se do cargo comissionado para a prática do ilícito ímprobo, sendo um indicativo de que pode haver relação entre cargos em comissão e a prática do ato de improbidade.

Palavras-chaves: lei nº 8.429/92; efetividade; legitimidade; defesa preliminar; elemento subjetivo.

FRIZON, Rafael Santana. **EMPIRICAL ANALYSIS OF THE APPLICATION OF THE ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW IN THE MESORREGION OF THE NORTHERN PIONEER OF THE STATE OF PARANÁ BY THE STATE JUDICIAL POWER.** 2020. Dissertation (Master in Legal Science) - Center for Applied Social Sciences at the State University of Northern Paraná (SUNP), Jacarezinho, PR, Brazil.

ABSTRACT

There are authors who defend that the action of administrative improbity is an instrument to fight the corrupt agent and legal mechanism essential to the defense of morality and probity. But, is such a proposition true? The present investigation has this question as a central problem, which joins five other assistants: 1) What is the profile of the legitimate active and passive? 2) Is there any practical relevance in the preliminary defense (art. 17, §7 °, law number 8.429/92)? 3) For the configuration of the act of improbity, the presence of the subjective element is required, but in the day-to-day forensics is your proof showing no major problems? 4) is there a consensus in actions of administrative improbity? 5) Can it be said that there is a relationship between the position of a temporary civil servant and the practice of unlawful wrongdoing? To answer them, the method of direct empirical research was used, having as object the actions of administrative improbity whose interested party is one of the municipalities of the pioneer northern mesoregion of the State of Paraná, limiting, temporarily, to the actions brought in the state justice between 01/01/2015 to 01/01/2020. The justification for conducting a survey of this magnitude in the municipalities of Norte Pioneiro is justified because the SUNP graduate program in law is located in Jacarezinho, a municipality that is part of that region, in addition, the Program Master of Laws is concerned with rescuing a interpretation of a more social than formal nature, in order to create in the researcher the awareness of his political role, of building citizenship and of affirming the state of laws and not the state of governments. With the results collected through the Projudi electronic system, a spreadsheet that is in the appendix was prepared. At the end of the research, it was found that in the pioneer northern mesoregion of the State of Paraná, a region that includes, according to the Public Ministry of the State of Paraná, 45 municipalities, the administrative improbity law is not effective, because the index of total or partial origin of the actions is of only 11.65%, while the ground for rejection is 19.41%. However, if this assertion is refuted, there is a second argument that corroborates the proposition that the law of administrative improbity does not fulfill its purpose: it was found that only 0.48% of the cases had satisfactory guardianship concluded, said in other words, it was found that in less than half a percent of the lawsuits, the lawsuit was upheld, with *res judicata*, and the delivery of the good of life to its holder. With respect to the other five supporting problems, these were the results: 1) 97.08% of the actions of improbity were filed by the Public Ministry, whereas the defendants, in their majority, are agents with an elective mandate (51.64%). 2) Only 1.41% of preliminary defenses are accepted by the judiciary, which doubts their relevance. 3) 64.87% of the actions were dismissed for lack of proof of the agent's subjective element, which demonstrates that proving fraud or serious guilt, for improbity purposes, is a herculean task. 4) With regard to formalized agreements within the scope of improbity, the survey collected that only 1 process had an agreement, and another one that is under negotiation. 5) With regard to the commissioned position and alleged practice of improbity, the research showed that in 31.25% of the actions the imputation of improbity was attributed to an agent who supposedly used the commissioned position to practice the illicit act, indicating that there is a relationship between commissioned positions and the practice of improbity.

Keywords: law number 8.429/92; effectiveness; legitimacy; preliminary defense; subjective element.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	ASPECTO MATERIAL NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	12
2.1	A improbidade administrativa no círculo concêntrico.....	12
2.1.1	Efeito Ricochete da Corrupção.....	14
2.2	Sujeitos da improbidade administrativa: passivo e ativo.....	18
2.2.1	Sujeito Passivo.....	18
2.2.2	Sujeito Ativo.....	26
2.3	Modalidades dos atos de improbidade administrativa e respectivas sanções.....	34
2.3.1	Enriquecimento ilícito (art. 9º).....	37
2.3.2	Lesão ao erário (art. 10).....	41
2.3.3	Concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A).....	45
2.3.4	Afronta aos princípios da Administração Pública (art. 11).....	47
2.3.5	Improbidade administrativa na legislação esparsa.....	49
2.4	O Estado pode sofrer dano moral quando vítima do ato de improbidade administrativa?.....	51
2.5	Prescrição.....	53
2.5.1	Introdução ao tema.....	53
2.5.2	Prescrição nos vínculos de natureza temporária com a Administração (art. 23, I).....	57
2.5.3	Prescrição nos cargos efetivos e empregos (art. 23, II).....	60
2.5.4	Prescrição nas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º da lei nº 8.429/92 (art. 23, III).....	64
2.5.5	Prescrição dos tabeliães e notários.....	65
3	ASPECTO PROCESSUAL NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	67
3.1	Natureza da ação de improbidade administrativa.....	67
3.2	Legitimidade <i>ad causam</i>	71
3.2.1	Legitimidade Ativa <i>ad causam</i>	72
3.2.2	Legitimidade Passiva <i>ad Causam</i>	79
3.3	Competência.....	82
3.4	Processo administrativo.....	86
3.5	Petição inicial e defesa preliminar.....	89
3.6	Acordo de não persecução cível (ANPC).....	93
3.7	Medidas Cautelares.....	97
3.7.1	Afastamento do agente público (art. 20, parágrafo único, LIA).....	99
3.7.2	Medidas cautelares patrimoniais.....	101
3.8	Coisa julgada.....	107

4	ANÁLISE EMPÍRICA DA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA JUSTIÇA ESTADUAL DO ESTADO DO PARANÁ NA MESORREGIÃO DO NORTE PIONEIRO NO PERÍODO DE 01/01/2015 A 01/01/2020.....	112
4.1	Metodologia.....	113
4.1.1	Informações metodológicas.....	114
4.2	Resultados e reflexões.....	116
4.2.1	Legitimidade ativa e passiva: pouca participação da pessoa jurídica interessada e rompimento da responsividade.....	118
4.2.2	Defesa preliminar, para quê?.....	123
4.2.3	Elemento subjetivo: tarefa hercúlea de comprová-lo no ato de improbidade administrativa.....	125
4.2.4	Consensualidade administrativa.....	128
4.2.5	Cargo comissionado e a prática de improbidade administrativa: há relação?.....	130
4.2.6	Será que a lei de improbidade é efetiva?.....	134
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	140
	APÊNDICE.....	149

1 INTRODUÇÃO

Tratar da ação de Improbidade administrativa é um tema palpitante, sobretudo nos tempos atuais, marcado por diversos escândalos de corrupção. Muitos autores apontam-na como um instrumento de combate ao agente corrupto e mecanismo jurídico imprescindível à defesa da moralidade e probidade, conforme preconiza o art. 37, §4 da Constituição Federal e a lei nº 8.429/92.

Mas, será que a lei de improbidade administrativa cumpre seu mister constitucional de salvaguardá-los? Em outras palavras, ela é efetiva?

A pesquisa tem essa pergunta como problema central da investigação, que se combina a outras cinco: 1) Qual o perfil do legitimado ativo e passivo? 2) Há relevância prática na defesa preliminar (art. 17, §7º, 8.429/92)? 3) Para a configuração do ato de improbidade exige-se a presença do elemento subjetivo, mas no dia a dia forense sua comprovação mostra-se sem maiores problemas? 4) há consensualidade nas ações de improbidade administrativa? 5) Pode-se afirmar que há relação entre cargo de comissão e a prática do ilícito ímprobo?

São essas seis inquietações sobre a aplicação da lei de improbidade que a presente tarefa investigativa se debruça.

A metodologia de pesquisa utilizada para respondê-las é a empírica direta, enquanto seu objeto são as ações de improbidade administrativa ajuizadas na justiça estadual do Estado do Paraná, entre o período de 01/01/2015 a 01/01/2020, tendo algum dos municípios da mesorregião do Norte Pioneiro como interessado. Com os resultados coletados elaborou-se apêndice que se encontra colacionado na parte final dessa investigação.

A proposta de se realizar uma pesquisa dessa envergadura nos municípios do Norte Pioneiro justifica-se porque a) O programa de pós-graduação em direito da UENP situa-se em Jacarezinho, município que faz parte dessa região b) e apresenta como proposta a investigação crítica da problemática social da exclusão, buscando a compreensão dos mecanismos de alargamento do acesso popular ao judiciário, preocupado em resgatar uma interpretação de cunho mais social que formal, de modo a criar no pesquisador a consciência de seu papel político, de construtor da cidadania e de afirmação do Estado das leis e não do Estado dos governos; c) Um dos objetivos do PPGD é melhorar os índices sociais da região, entretanto, a corrupção é um dos entraves, pois, como será demonstrado no item 2.1.1, ela traz efeitos ricochetes à sociedade, como por exemplo, escassez de recursos e desigualdade social.

A presente pesquisa divide-se em cinco partes, na segunda e terceira será trabalhado o "estado da arte" referente à disciplina improbidade administrativa, com a exposição do entendimento doutrinário e jurisprudencial, por exemplo: conceitos, sujeito ativo e passivo, modalidades do ato de improbidade, prescrição, legitimidade *ad causam*, petição inicial e defesa preliminar, coisa julgada, entre outros.

Ainda nessas duas partes teóricas do trabalho será apresentado sugestões à matéria: 1) utilização do círculo concêntrico para explicar a diferença entre improbidade e ilegalidade; 2) uso da expressão "efeito ricochete da corrupção" para se referir aos efeitos que tal mazela acarreta à sociedade; 3) hipótese de ultratividade da qualidade de agente público para fins da prática do ato de improbidade.

Por fim, no capítulo quarto será apresentado os resultados da pesquisa empírica sobre as 6 inquietações, utilizando-se do auxílio de gráficos para expor os dados coletados, seguido de algumas reflexões e apontamentos.

2 ASPECTO MATERIAL NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O objetivo dessa seção é apresentar os principais aspectos do direito material da improbidade administrativa, a saber: 1) definição de improbidade administrativa aplicado no círculo concêntrico; 2) quem pode praticar e ser vítima do ilícito ímprobo; 3) as modalidades; 4) possibilidade de o Estado sofrer danos morais em razão do ato de improbidade e, por fim, 5) prescrição.

2.1 A improbidade administrativa no círculo concêntrico

Há uma dificuldade em conceituar improbidade administrativa, justamente por isso é que o legislador, ao editar a lei nº 8.429/92, optou por não utilizar a técnica do rol taxativo para definir situações em que ocorre o ilícito ímprobo, em vez disso, trouxe um comando genérico no *caput* dos artigos e, em seus incisos, exemplificou os casos em que ela se configura.

A palavra improbidade deriva do latim *improbitas* que significa imoralidade, malícia, e juridicamente liga-se ao sentido de desonestidade, má conduta, incorreção (RODRIGUES, 2006, p. 72).

Arthur Mendes Lobo (2013, p. 284) conceitua improbidade administrativa como o ato que contraria a moralidade da Administração Pública, princípio basilar protegido pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Fábio Medina Osório (1998, p. 69) define improbidade como um conceito jurídico indeterminado vazado em cláusulas gerais, que exige, portanto, esforço de sistematização e concreção por parte do intérprete. Segundo o citado autor, o ato de improbidade reveste-se de ilicitude acentuadamente grave e exige requisitos de tipicidade objetiva e subjetiva, acentuadamente o dolo (nos casos de enriquecimento ilícito e prática atentatória aos princípios) e a culpa grave (nos casos de lesão ao erário).

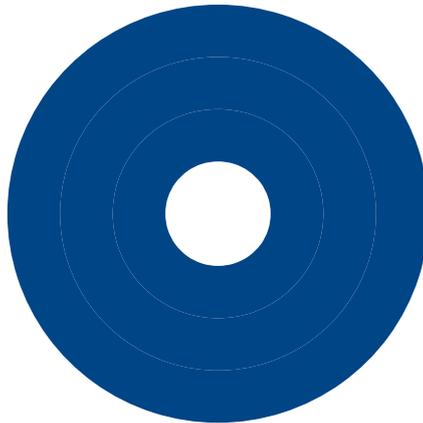
Muitas vezes confundem-se o ilícito ímprobo com ilícito civil, embora sejam institutos distintos. A 1ª turma do STJ tem entendimento de que improbidade e ilegalidade não podem ser tratadas como sinônimos, eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave." (REsp nº 1.193.248/MG, julgado em 03.10.2013).

O pregoeiro que frauda a licitação pratica improbidade administrativa, por outro lado, um simples abaloamento no veículo por imprudência não é improbidade, mas uma singela ilicitude. Nesses exemplos, no primeiro caso o agente público estará sujeito às cominações legais da lei nº 8.429/92, enquanto

no segundo, o agente responderá na esfera administrativa e civil pelo dano causado, estando sujeito a sofrer uma ação de indenização por ato ilícito, com disciplina o art. 186 do Código Civil.

Dito em outras palavras, a improbidade é um *plus* à ilegalidade.

Alguns autores tiveram suas ideias expostas através de ilustrações com círculos concêntricos, a distinção de direito e moral para Jeremy Bentham, por exemplo, é feita por meio de dois círculos, em que o maior seria a moral e o menor o direito (REALE, 2013, p. 43). A teoria das esferas da personalidade, de Heinrich Hubmann, divide-se em 3 esferas, em que a externa é a da privacidade, a intermediária é o segredo e a interna é a intimidade (NERY, 2015, p. 475). Por isso, para fins didáticos utiliza-se aqui os círculos concêntricos para demonstrar a diferença de improbidade e ilegalidade



fonte: o autor

Considera-se a esfera menor, de cor branca, como a da improbidade, e a maior, de cor azul, a da ilegalidade, assim, pode-se afirmar que todo ato ímprobo é ilegal, mas nem todo ato ilegal é ímprobo.

Indaga-se: pratica ato de improbidade o alcaide que, sem observar as formalidades legais e sem possuir departamento jurídico doa terreno do município para que o governo federal instale um colégio militar que beneficiará os munícipes ?

Embora o prefeito tenha afrontado o princípio da legalidade e causado lesão ao erário (círculo azul), na medida em que um imóvel foi retirado do patrimônio municipal, entende-se que não é possível qualificar tal situação como improbidade administrativa, porque, além de não possuir departamento

jurídico para orientá-lo, não esteve presente em sua conduta a má-fé, fraude ou imoralidade (círculo branco central). No item 2.3.2, dedicado a tratar da lesão ao erário, o tema é tratado com mais detalhes.

Isso se justifica porque o espírito da lei de improbidade, como afirmado pelo STJ lá em 1999 é “punir os desonestos, não os inábeis” (REsp 213.994/MG, julgado em 17/08/1999).

2.1.1 Efeito Ricochete da Corrupção¹.

A corrupção, no sentido amplo da palavra, inclui a improbidade administrativa, como anuncia Souza, Piedade e Santin (2018, p. 11).

[...] corrupção e a improbidade são ilícitos que ensejam o desvio e desperdício de recursos públicos, não apenas drenam e impossibilitam a implantação das políticas públicas e precarizam o Estado como também corroem e degradam sentimentos gregários e éticos salutareos para o desenvolvimento da sociedade democrática. Elas solapam a legitimidade das instituições públicas e atentam contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos.

Alessander Santos Barbosa (2016, p. 15) ao traçar panorama histórico sobre a mazela da corrupção, escreve que a história mundial nos revela de forma translúcida que, desde os primórdios da humanidade, quando as primeiras formas de comunidade começaram a se constituir, a bússola moral do ser humano, em grande parte do seu tempo, apontou para um norte de condutas negativas ao bem comum, condutas estas que podem ser verificadas como egoísmo, preguiça, corrupção, inveja, desonestidade, preconceito os quais sempre foram tônica do comportamento e das relações humanas, especialmente quando envolvidas em jogos políticos e disputadas de poder.

Para Décio Franco David (2012, p. 927) a corrupção se assenta na confusão entre interesses públicos e privados, e se constitui como uma alteração no processo da ordem natural das coisas ou, em outras palavras, tornar privado o que é público.

Atualmente, é pacífico o entendimento de que os efeitos da corrupção são maléficos e deletérios. Entretanto, já houve quem defendesse que a corrupção era boa. Fernando Filgueiras (2009, p. 10), citando J. Scott e Leff escreve que a visão funcionalista abordava a corrupção por uma perspectiva positiva para a sociedade, utilizando-se o argumento de que ela azeitava o desenvolvimento.

¹ O instituto de direito civil, conhecido por dano ricochete inspirou a designar este item como “efeito ricochete da corrupção”. Contudo, não se olvida que a palavra “ricochete” também é utilizada em outras áreas, como no direito penal, em que se utiliza para definir o “crime em ricochete” e na “teoria da responsabilidade penal por ricochete” para os crimes praticados por pessoas jurídicas.

Já no direito civil, o dano ricochete, também conhecido por dano reflexo, é aquele em que a pessoa sofre pela prática de um ato ilícito que, no entanto, recaiu sobre outra pessoa. O exemplo clássico é o do art. 948, inciso II, do Código Civil, que dispõe que, no caso de homicídio, haverá prestação de alimentos às pessoas a quem o morto os devia, levando-se em conta a duração provável da vida da vítima (PORTO, 2015, p. 729).

“Pela abordagem funcionalista, que se tornou dominante na década de 1960, a corrupção poderia cumprir uma função no desenvolvimento. A constituição dessas máquinas políticas, nas quais a corrupção é o elemento chave, colabora para o arrefecimento da disputa entre clivagens sociais que surgem com a modernização, servindo, dessa forma, para o desenvolvimento político, econômico e social (SCOTT, 1969). [...]. A corrupção, dessa forma, pode cumprir uma função de desenvolvimento, uma vez que ela força a modernização. Porém, sua função de desenvolvimento é cumprida desde que ela esteja sob o controle das instituições políticas, de tipo moderno. Do ponto de vista dos benefícios, a corrupção pode agilizar a burocracia, ao tornar mais rápida a emissão de documentos e autorizações formais por parte do Estado. A corrupção azeita o desenvolvimento ao estabelecer um laço informal entre burocratas e investidores privados que favorece o desenvolvimento econômico (LEFF, 1964).

A partir de meados de 1970, o entendimento funcionalista foi superado, porque o contexto geopolítico passou a ser marcado pela abertura do mercado, por reformas do Estado e pela agenda política liberal. Assim, passou-se a analisar a corrupção à luz do custo e benefício e, com isso, foi descartada a hipótese de que a corrupção geraria efeitos benéficos à sociedade. Ao contrário, passou-se a defender que a corrupção seria responsável por altos custos aos cidadãos e óbices ao desenvolvimento político e econômico (PAGOTTO, 2010, p. 76).

Atualmente, é inconteste que a corrupção corrói a gestão pública, representando improbidade, desonestidade e afronta clara ao princípio da moralidade administrativa. Pelo seu efeito perverso acaba por minar os princípios basilares que estruturam o Estado Democrático de Direito (MARTINS JUNIOR, 2002, p. 201). Essa também é a percepção de Elídia Aparecida de Andrade Corrêa (2008, p. 90) ao afirmar que a corrupção está esvaziando a esperança do povo na solução dos problemas nacionais, levando a uma crise política.

Nesse quadrante, constata-se que a corrupção traz efeitos reflexos à sociedade, que denominamos por “efeito ricochete da corrupção”.

Madeleine Hutyra de Paula Lima (2011, p. 917) ao tratar sobre os reflexos da corrupção na sociedade, escreve que ela preserva, ou até amplia, a desigualdade já existente na sociedade, porquanto quem se beneficia da corrupção é uma minoria detentora de recursos estratégicos, como poder de decisão, dinheiro, relações sociais ou conhecimento especializado, e quem perde é a maioria da população dependente dos serviços públicos

Rogério Gesta Leal (2014, p. 9/10) traz alguns exemplos dos efeitos da corrupção:

1. Hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação;

2. Famílias em situação de pobreza e hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil;
3. Escolas públicas não têm recursos orçamentários para a aquisição de material escolar em face de desvios de recursos para fins pessoais de agentes públicos, e alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas.

Verifica-se que os direitos sociais são diretamente afetados pela corrupção. Essa é a posição de Blitis Diniz Paiano (2015, p. 60), que também reconhece que verificar a conexão entre a corrupção e os direitos sociais é tarefa complexa, pois delimitar a ação corrupta de indivíduos de uma sociedade, o nexos causal e o dano consequente da ação depende de investigação profunda de todos os casos de corrupção de uma sociedade, os quais, muitas vezes, não chegam sequer ao conhecimento das autoridades fiscalizadoras.

Alencar Frederico Margraf, Givanildo Woglers de Proença e Ricardo Bispo Razaboni Junior (2019, p. 120) têm opinião nesse sentido. Para esses autores, apesar de inexistir uma pesquisa empírica sobre o assunto, tendo em vista a dificuldade e/ou impossibilidade de firmar que um determinado valor, existente nos cofres públicos, que seria realmente aplicado em determinada área, não se pode ignorar o fato que ocorrendo a corrupção, aqueles valores deixam de estar disponíveis para aplicações futuras, sendo assim, aplica-se apenas um raciocínio lógico para compreender que a corrupção dentro das instituições públicas acarretam a falta de investimentos para execução de projetos sociais.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 71/72), ao abordarem os efeitos da corrupção, traçam algumas das suas facetas, que sintetizamos em quatro premissas.

Um: o regular funcionamento da economia exige transparência e estabilidade, características de todo incompatível com práticas corruptas. A ausência desses elementos serve de desestímulo a toda ordem de investimentos, que serão direcionados a territórios menos conturbados, o que, em consequência, comprometerá o crescimento, já que sensivelmente diminuído o fluxo de capitais.

Dois: com a corrupção também há um aumento na evasão fiscal, fato este que implica na diminuição da arrecadação de tributos e, por conseguinte, prejudica, ainda mais, a redistribuição de renda às classes menos favorecidas.

Três: citando o estudo de Agostin Gordillo "*Un corte Transversal al Derecho Administrativo: La convencion Interamericana contra la Corrupción*", Garcia e Alves afirmam que quanto maior o índice de corrupção, menos investimento em políticas públicas sociais,

Quatro: os recursos já são finitos, e essa precariedade aumenta, na medida em que há redução de ingresso ou forem utilizados para fins ilícitos.

Por fim, Garcia e Alves (2013, p. 72) constataam que a corrupção gera um elevado custo social, sendo os seus malefícios sensivelmente superiores aos possíveis benefícios individuais que venha a gerar.

Os direitos de 1º dimensão exigiam um absentismo estatal, entretanto, no decorrer do tempo passou-se a exigir do Estatal uma proatividade na consagração dos direitos, o que demanda dinheiro. É neste sentido os ensinamentos de Jairo Néia Lima (2011, p.98):

Isso significa que, em contraposição às tradicionais liberdades públicas que exigiam a simples abstenção estatal para que os direitos fundamentais fossem respeitados, os direitos sociais, de forma contrária, fariam parte de uma mudança na postura pública, pois seria preciso a mão interventiva estatal para o reequilíbrio das forças sociais, preservando assim a real fruição dos direitos fundamentais de primeira dimensão.

Contudo, com a corrupção, há menos dinheiro e, conseqüentemente, menos investimento em direitos sociais.

Com efeito, nos últimos anos têm aumentado significativamente iniciativas que procuram defender a probidade administrativa e a moralidade pública e, em consequência, a série de práticas genericamente chamadas de corrupção. Esses desvios têm recebido atenção prioritária por parte de procuradores e promotores, tanto no Ministério Público Federal quanto nos Ministérios Públicos Estaduais. As atuações de procuradores da república na apuração de atos de improbidade e na defesa do patrimônio público têm alcançado repercussão política e judicial. Bastaria lembrar os casos Sivam, Pasta Rosa, Marka, FonteCidam, sanguessugas, mensalão, Daslu, para citar apenas os mais famosos. Da mesma forma, no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais são inúmeras as investigações sobre improbidade administrativa e os processos iniciados, especialmente contra prefeitos, vereadores, secretarias e órgãos municipais (SADEK, 2012, p. 457). No Estado do Paraná, por exemplo, há as operações promovidas pelo Ministério Público Estadual – Quadro Negro, e Publicano – que se destacaram no combate à corrupção.

Contudo, não basta os instrumentos formais de controle atuarem contra a corrupção, porque, como escrevem Eduardo Cambi e Gustavo Kichileski (2019, p. 1019), exige-se o envolvimento da sociedade para que o Brasil avance no combate à corrupção, e que a Operações como a Lava Jato mostraram que ela é sistêmica, tem enriquecido empresários e políticos, bem como causado atrasos ao desenvolvimento do país.

2.2 Sujeitos da improbidade administrativa: passivo e ativo

2.2.1 Sujeito Passivo

Os sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa estão previstos no art. 1^o da LIA. Garcia e Alves (2013, p. 286) consideram que para fins da lei n^o 8.429/02 serão considerados vítimas do ato de improbidade os atos praticados em detrimento:

- a) da administração direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal;
- b) de empresa incorporada ao patrimônio público, o que, salvo melhor juízo, denota que esse ente deixou de ter individualidade própria e suas atividades foram absorvidas pelo ente incorporador, sendo este, não aquele, o verdadeiro sujeito passivo do ato, ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual;
- c) do patrimônio de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, ou que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público. O parágrafo único do art. 1^o da LIA dispõe, na sua parte final, que a sanção patrimonial limitar-se-á à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Importante observação feita por Garcia e Alves (2013, p. 286) é que os sujeitos passivos descritos na alínea "c" – que corresponde ao parágrafo único do art. 1^o da LIA – somente permitirão o enquadramento da conduta do agente como ato de improbidade quando ocorrer dano patrimonial.

José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 225) adota posicionamento que vai ao encontro com o de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, na medida em que considera que o ponto de distinção entre as entidades do *caput* do art. 1^o e do parágrafo único do art. 1^o, é que a proteção destas últimas entidades só recaem sobre seu patrimônio, de tal forma que, alguns atos de improbidade administrativa, se cometidos em desfavor das entidades do *caput* do art. 1^o, poderão configurar ato de improbidade, por outro

2 Art. 1^o Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

lado, talvez esse mesmo ato ensejador de improbidade não configure ilícito ímprobo se for feito contra as entidades do parágrafo único do artigo 1º.

O exemplo trazido por José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 226) é esclarecedor:

É o caso de empregado que se locupleta de vantagem indevida de terceiros, sem causar prejuízo aos recursos ou bens de seu empregador. Embora a conduta, do ponto de vista moral, tipifique-se como de improbidade, não se tratará de ofensa ao patrimônio da entidade. Diferente será a hipótese em que se apropriar de algum bem pertencente ao empregador: aí o ato será de improbidade.

O elemento relevante para a caracterização do sujeito passivo dos atos de improbidade, como explica Jorge Emicles (2018, p. 92), será o fato de serem financiadas, mesmo que parcialmente, com recursos do erário, ainda que estes não componham diretamente o orçamento público.

Portanto, no ato de improbidade praticado em detrimento das entidades do parágrafo único do art. 1 – entidades beneficiadas com menor suporte financeiro –, a aplicação da lei de improbidade ficará condicionada à existência de repercussão patrimonial. Se a hipótese do ilícito ímprobo for apenas violadora de princípios, ou implicar em enriquecimento ilícito do agente, mas sem qualquer repercussão patrimonial em desfavor da entidade, será inaplicável a lei de improbidade, o que demonstra que é menor a proteção conferida pela lei em favor destas entidades.

Nesse sentido, pode-se afirmar que os artigos 10 e 10-A da LIA, que tratam de hipótese de lesão ao erário, e suas respectivas sanções previstas no art. 12, incisos II e IV, respectivamente, têm aplicação sobre todos os sujeitos passivos da improbidade administrativa, seja os do *caput* do art. 1º, seja os do parágrafo único do art. 1º.

Por outro lado, os artigos 9º e 11, que tratam das hipóteses de enriquecimento ilícito e afronta aos princípios, e suas respectivas sanções previstas no artigo 12, incisos I e III, só podem alcançar os sujeitos passivos do *caput* do art. 1º.

2.2.1.1 Concessionárias e Permissionárias

Concessionária, permissionária, e a empresas da parceria público-privada (PPP) podem ser sujeitas passivas do ato de improbidade?

A pergunta é relevante e pode trazer dúvida. Embora não integrem a Administração Pública, elas são remuneradas mediante preço público ou tarifas, e há algumas hipóteses em que o contrato firmado preveja contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, além da tarifa já cobrada dos usuários.

Ao tratar sobre o assunto, Garcia e Alves (2013, p. 290/291) explicam que será preciso analisar se a empresa recebe ou não recursos do Poder Público, tendo em vista que, na atual sistemática da lei nº 8.987/95, esses serviços costumam ser remunerados por meio de tarifa e, sob essa ótica, não seria possível enquadrá-las como sujeito passivo; em relação às parcerias público-privadas, reguladas pela lei nº 11.079/2004, lecionam que fica difícil qualificá-las como sujeitos passivos, na medida em que o custeio das atividades não necessita da participação do poder concedente, e mesmo que haja a transferência de recursos pelo poder público, este se dará a título de contraprestação pelo serviço prestado, não havendo propriamente custeio das despesas da pessoa jurídica de direito privado e muito menos subvenção, benefício ou incentivo.

Nessas modalidades de contratos administrativos, como explica Fábio Medina Osório (1998, p. 80), as empresas atuam como empresas privadas, ao abrigo de regras do direito privado, salvo se houver nelas injeção de dinheiro público. Ele traz o exemplo de uma empresa de telecomunicação que exerce atividade concedida pelo Poder Público, e nem por isso estará, automaticamente, enquadrada como sujeito passivo da lei de improbidade em razão exclusiva da natureza da entidade.

Jorge Emicles (2018, p. 102) tem posição que vai ao encontro com os dois entendimentos mencionados, e frisa que concessionárias e permissionárias dos serviços públicos recebem tarifas a título de remuneração, cuja natureza jurídica não é tributo, sendo essa a razão que inviabiliza a submissão de concessionárias e permissionárias às previsões normativas da lei de improbidade administrativa.

2.2.1.2 Sindicatos

Admitia-se que os sindicatos, sejam os patronais, sejam os representativos dos empregados, fossem sujeitos passivos de improbidade administrativa, porque eram destinatários dos recursos auferidos a título do pagamento das contribuições sindicais (GARCIA, ALVES, 2013, p. 293).

Contudo, com a reforma trabalhista de 2017 (lei nº 13.467/2017), as contribuições sindicais, também conhecidas por “imposto sindical”, e que até então eram de pagamento obrigatório, passaram a ser de pagamento facultativo, por isso, há quem defenda que os recursos destinados aos

sindicatos, ao perderem sua natureza tributária, não mais permitiria que estas entidades fossem vítimas de ato de improbidade.

Houve judicialização de alguns dispositivos da lei nº 13.467/2017, inclusive questionando a alteração da contribuição sindical que deixou de ser obrigatória e passou a ser facultativa.

Informa Muniz (2020, p. 55) que em 29 de junho de 2018, o STF (Supremo Tribunal Federal), ao apreciar citada lei, decidiu, por maioria, pela constitucionalidade da “extinção da obrigatoriedade da contribuição sindical”, ao julgar a ADI 5794 e a ADC 55, prevalecendo o entendimento de legalidade da supressão do tributo, calçado na disposição constitucional de que ninguém é obrigado a se filiar ou a se manter filiado a uma entidade sindical.

Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, p. 64) defendem que, com a reforma trabalhista, que alterou a redação dos artigos 578 e 579 da CLT, a contribuição sindical deixou de ser obrigatória e passou a depender de prévia e expressa autorização dos que participarem do sindicato, o que pode ensejar dúvida quanto à subsistência de sua natureza tributária e, por consequência, não se enquadrariam, na atualidade, como sujeitos passivos da improbidade.

Nesse quadrante, constata-se que atualmente sindicato não pode ser sujeito passivo do ato de improbidade administrativa.

2.2.1.3 Conselhos profissionais

Alves e Garcia (2013, p. 296) defendem que os conselhos profissionais (ex. CREA, CRM) são sujeitos passivos da improbidade, na medida em que os integrantes da categoria são obrigados a recolher, em prol do respectivo conselho, contribuições parafiscais, e que devem ser consideradas como recursos públicos, ainda que o numerário não seja fisicamente retirado do erário.

Na jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 1.717/DF, julgada em 07/11/2002, firmou entendimento de que os conselhos profissionais têm natureza jurídica de autarquias e, portanto, submetidos ao regime jurídico de direito público; conseqüentemente, seus gestores se submetem à lei de improbidade administrativa.

Jorge Emicles (2018, p. 93) concorda que os conselhos profissionais sejam sujeitos passivos do ato de improbidade e utiliza três argumentos: primeiro, os conselhos de classes são criados para exercer poder de polícia sobre profissões regulamentadas, um dos poderes clássicos do Estado moderno;

segundo, o custeio desses conselhos é oriundo de contribuições compulsórias; terceiro, são classificados como autarquias especiais.

Por fim, por ter natureza jurídica de autarquias, os conselhos de classes são pessoas jurídicas de direito público interno, como previsto no art. 41, inciso IV, do Código Civil, e integram a Administração Indireta, como previsto no art. 4º, inciso II, alínea "a" do decreto-lei nº 200/1967, o que torna indene de dúvida a qualidade de sujeito passivo para fins de improbidade.

2.2.1.3.1 A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) pode ser sujeito passivo da improbidade administrativa?

Ponto confuso é definir se a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) pode ser vítima do ato de improbidade administrativa, tendo em vista sua proximidade com o regime jurídico dos conselhos profissionais.

De um lado, a OAB tem por finalidade promover, com exclusividade, a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados em toda a República Federativa do Brasil (art. 44, inciso II, lei nº 8.906/94), o que lhe garante o direito de cobrar dos causídicos o pagamento da contribuição anual (art. 47), situação que a assemelha aos conselhos profissionais.

Por outro lado, também tem por finalidade defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas (art. 44, inciso I, lei nº 8.906/94), escopos que a distingue dos conselhos profissionais.

Para responder ao questionamento se a OAB se submete à LIA, a análise lógica de duas decisões do STF é essencial. Na ADI's 1.717/DF apresentada no item 2.2.1.3 desse trabalho, o STF decidiu que os conselhos profissionais são autarquias, e, por isso, submetem-se à Lei de Improbidade Administrativa, já na ADI 3.026/DF³, a Corte entendeu que a OAB não está incluída na categoria das "autarquias especiais.

3 O STF, na ADI 3.026/DF, firmou alguns entendimentos sobre a OAB: a) a OAB não se sujeita aos ditames impostos à Administração Pública direta e indireta; b) Trata-se de serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro, portanto, a OAB não é uma entidade da Administração indireta da União; c) a OAB não está incluída na categoria das "autarquias especiais"; d) a OAB não está sujeita a controle da Administração; e) a OAB, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênera dos demais órgãos de fiscalização profissional.

Se na ADI 1.717/DF o STF decidiu que os conselhos profissionais de fiscalização se submetem à lei de improbidade administrativa em razão de serem equiparados às autarquias, para a OAB se submeter à LIA, ela também deveria ser tratada como um conselho profissional de fiscalização. Entretanto, como dito, na ADI 3.026/DF, o STF definiu que a OAB não pode ser tratada como congênera de conselho profissional de fiscalização.

Logo, à luz das ADI's 1.717/DF e 3.026/DF, resta claro que a OAB não se submete aos preceitos normativos estabelecidos na lei de improbidade administrativa.

Importante registrar que há vozes contrárias a esse entendimento, Lordelo (2017, p.11/12), por exemplo, defende que a OAB pode ser sujeito passivo do ato de improbidade, pois, embora seja pessoa jurídica *sui generis*, a ela deve ser estendido todos os benefícios das autarquias.

2.2.1.4 Partidos Políticos

Por receber verba de natureza pública os partidos políticos podem ser sujeitos passivos para fins de improbidade.

Garcia e Alves (2013, p. 297) inserem os partidos políticos como sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa, porque auferem os recursos oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (também conhecido por fundo partidário), que é integrado, em sua maior parte, por receitas públicas.

Jorge Emicles (2018, p. 94) ao tratar dos partidos políticos na lei de improbidade administrativa, traz a informação de que na vigência do código civil de 1916, eles eram considerados pessoas jurídicas de direito público interno, o que os inseria no rol dos entes da Administração Indireta, contudo, com a vigência da lei dos partidos políticos (lei nº 9.605/95), estes passaram a ser considerados pessoas jurídicas de direito privado, ainda assim, a eles são destinadas verbas públicas oriundas do fundo partidário, fato que leva à conclusão de estarem enquadrados como sujeitos passivos do ato de improbidade.

Neves e Oliveira (2020, p. 65) também concordam que os partidos políticos podem ser inseridos no art. 1º da lei nº 8.429/92, sob a justificativa de que recebem recursos de natureza pública.

2.2.1.5 Entidades do terceiro setor: OS, OSCIP.

Também podem ser sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa entidades do terceiro setor, como os Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e outras entidades.

Entretanto, segundo os ensinamentos de Neves e Oliveira (2020, p. 63), para considerar as entidades do terceiro setor vítimas de ato de improbidade administrativa, elas precisam receber benefícios do Estado. No caso dos Serviços Sociais Autônomos, por exemplo, elas precisam receber contribuições sociais para qualificá-las como sujeitos passivos da improbidade.

Se o benefício, incentivo ou subvenção for inferior a cinquenta por cento de sua receita anual da entidade, será aplicado o disposto no parágrafo único do art. 1º da LIA, somente estando o agente que praticou o ato de improbidade sujeito à tipologia dos preceitos em que seja divisado o dano ao patrimônio; por outro lado, recebendo valores que representem mais de cinquenta por cento de sua receita anual, será aplicado o art. 1º, *caput*, da LIA, estando o agente sujeito a qualquer das sanções do art. 12 (ALVES; GARCIA, 2013, p. 305).

Questão curiosa é a seguinte: O *caput* do art. 1º da LIA prevê hipótese em que o erário concorra ou tenha concorrido com mais de 50% da receita anual ou patrimônio, já o parágrafo único referido artigo prevê ao auxílio com menos de 50%. Indaga-se: na hipótese em que o Poder Público concorrer com exatos 50%, aplicar-se-á o *caput* ou o parágrafo único do art. 1º?

José dos Santos Carvalho Filho (2019b, p. 1.150), ao responder esse imbróglio, justifica que se deve aplicar o parágrafo único do art. 1º, apesar da expressão “menos de 50%”, e que tal conclusão decorre do fato de que são menores os gravames desse dispositivo quando em confronto com a do *caput* do mesmo artigo.

2.2.1.6 Consórcios Públicos

Raquel de Naday Di Creddo (2015, p. 65) diz que os consórcios públicos podem assumir duas formas: a de associação pública, hipótese em que integrará a administração indireta de todos os entes consorciados, ou então, podem assumir forma de pessoa jurídica de direito privado.

Segundo Garcia e Alves (2013, p. 309/314) o consórcio público poderá ser sujeito passivo do ato de improbidade administrativa, independentemente de qual forma ele tenha sido instalado,

vale dizer, quer ele tenha assumido feição de associação pública, quer de pessoa jurídica de direito privado, estará sob a tutela da lei de improbidade administrativa.

Neves e Oliveira (2020, p. 58/59) concordam com a possibilidade de o consórcio ser sujeito passivo de improbidade administrativa, e afirmam que o consórcio público na forma de associação pública deve ser considerado potencial vítima da improbidade administrativa, por se tratar de entidade integrante da Administração Pública Indireta; e o consórcio público na forma de direito privado, igualmente pode ser potencial vítima da improbidade, uma vez que são instituídos pelo Estado.

Por isso, o consórcio público que assume natureza de associação pública pode ser vítima de improbidade, porque integra a administração indireta, e os que se constituem na forma de pessoas jurídicas de direito privado, embora formalmente não integrem a Administração Pública, igualmente se submetem à lei de improbidade, já que foram criados pelo Estado.

2.2.2. Sujeito Ativo

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 316), ao comentarem sobre o art. 2º, que trata dos sujeitos ativos do ato de improbidade, explicam que o ato de improbidade administrativa pode ser praticado por agentes públicos, com ou sem auxílio de terceiros.

Mas, o que vem a ser agente público para fins de improbidade?

De acordo com os citados autores (2013, p. 315/316), o conceito agente público é amplo, e abarca tanto o agente que exerce atividade junto à administração direta ou indireta, quanto aquele que não possui vínculo com o Poder Público, mas que exerce atividade eminentemente privada junta a entidades que, de qualquer modo, receba numerário de origem pública.

Ainda de acordo com Garcia e Alves (2013, p. 317), para a análise do ato de improbidade administrativa praticado pelo agente que exerce mandato, cargo, emprego ou função, é irrelevante: a) o tempo de exercício das atividades; b) a contraprestação pode ter sido gratuita ou remunerada; c) a origem da relação igualmente é irrelevante, porque o preceito do art. 2º abrange todas as situações possíveis (eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo).

Essa amplitude referente ao conceito de agentes públicos permite afirmar que a lei de improbidade administrativa pode alcançar do prefeito que fraudava uma licitação de merenda, até o estagiário, sem bolsa, que exerce suas atividades em uma repartição pública, como já decidiu a 2ª turma do STJ (REsp 1.352.035/RS, julgado em 18/08/2015).

Importante registrar, ainda, que no curso dessa pesquisa, constatou-se, de maneira inédita⁴, que há uma hipótese na legislação brasileira que excepciona a de que o ato de improbidade só pode ser cometido pelo agente público, ou por um terceiro que esteja atuando com ele.

Trata-se de situação encontrada na lei nº 9.472/1997 (Lei geral de telecomunicações), que prevê, em seu art. 30, parágrafo único⁵: “é vedado ao ex-conselheiro utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido, sob pena de incorrer em improbidade administrativa”.

Verifica-se que, nesse caso, haverá excepcional ultratividade da qualidade de agente público para o ex-conselheiro, uma vez que, para o ato de improbidade administrativa existir é preciso que a pessoa que o praticou seja agente público, contudo o parágrafo único do art. 30 da citada lei, excepciona esse pressuposto, ao permitir que o ex-conselheiro – que evidentemente não está mais no cargo público, pois caso estivesse não se utilizaria o prefixo “ex” – seja alcançado pela lei de improbidade administrativa caso venha a utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido.

Por isso, defende-se nesse trabalho, que o parágrafo único do art. 30 da lei nº 9.472/97, traz um caso específico de ultratividade da qualidade de agente público, em que ele, mesmo não estando mais na função, emprego ou cargo público, pode praticar ato de improbidade administrativa.

No que se refere aos agentes públicos que não são submetidos aos preceitos da Lei de Improbidade, o STF tem decisão de que o único agente público fora da incidência é o Presidente da República, sob a justificativa de que ele se submete ao regime jurídico de responsabilidade política previsto no art. 85, inciso V da Constituição; por outra banda, os demais agentes encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade (Pet 3240/DF, julgado em 10/05/2018).

É pacífico na doutrina que a lei de improbidade incide quando o agente pratica atos de natureza administrativa, por exemplo, dispensa de licitação. Mas, e quando o agente pratica ato que não têm natureza administrativa, por exemplo, atos jurisdicionais, ou legislativos, ele pode cometer ato de improbidade?

Fábio Medina Osório (1998, p. 73), em artigo específico sobre sujeitos do ato de improbidade administrativa, tem posicionamento de que atos jurisdicionais, ministeriais e legislativos típicos, quando fruto de erro grosseiro, culpa grave, podem implicar em improbidade administrativo. Para

4 o autor desconhece bibliografia que trata dessa hipótese excepcional de ultratividade da qualidade do agente público.

5 Art. 30. Até um ano após deixar o cargo, é vedado ao ex-conselheiro representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência. **Parágrafo único. É vedado, ainda, ao ex-conselheiro utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido, sob pena de incorrer em improbidade administrativa.** (grifo nosso).

chegar a essa conclusão, o autor formula esse questionamento: se o erro judiciário ou parlamentar enseja responsabilidade civil do Estado, por qual razão não ensejaria, uma vez constatada culpa grave do agente político, responsabilidade deste perante o Estado?

E o citado autor arremata:

Com efeito, a lei de improbidade não se dirige apenas aos agentes do Poder Executivo. Também os demais Poderes e funções estatais estão obrigados a zelar pelo respeito à coisa pública. Todos devem exercer suas atribuições no âmbito do sistema jurídico, e não fora dele. Atos ilegais e inconstitucionais, ilícitos, praticados com culpa grave, ensejam responsabilização do agente político, desde que a atribuição decisória tenha sido realmente exercida com manifesto abuso de poder, injustificadas negligência e irresponsabilidade funcional (OSÓRIO, 1998, p. 74).

Constata-se que agentes públicos devem se submeter ao regramento da lei de improbidade, independentemente se o ato foi praticado na função típica ou atípica, seja porque a contraprestação pecuniária que recebem pelo desempenho de suas atribuições é custeada pelo erário, seja porque a lei de improbidade não distingue função típica ou atípica. Assim, por buscar punir o agente público que atua com malsentimento, não interessa perquirir se ele cometeu o ilícito na função típica, ou atípica. Em outras palavras: é despiciendo verificar se o magistrado afrontou o princípio da moralidade, legalidade e impessoalidade mediante o exercício de função típica, em que preteriu a ordem de julgamento dos processos porque o advogado é seu desafeto, ou se ele afrontou o princípio da moralidade, legalidade e impessoalidade, mediante exercício de função atípica, ao ordenar a contratação de um estagiário só porque é amigo do seu filho, pois, em ambas situações, a conduta do magistrado se afastou da probidade, que é um dos princípios mais caros à Administração Pública.

Nesse sentido é o entendimento do TJPR (Tribunal de Justiça do Estado do Paraná), que aplicou a lei de improbidade administrativa embora o ato denunciado tivesse sido praticado não na função administrativa, mas na função legiferante do agente. Nos autos de ação de improbidade administrativa nº 0029296-48.2016.8.16.0014, ajuizada pelo Promotor de Justiça da 26ª Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público de Londrina, Dr. Renato de Lima Castro, o Tribunal de Justiça confirmou condenação pela prática de ato de improbidade administrativa por parte de vereador que elaborou projeto legislativo fictício para declaração de utilidade pública, com o objetivo de pressionar o proprietário do imóvel que seria desapropriado para que vendesse o terreno a uma empresa.

Há um julgado interessante que se refere aos agentes públicos vitalícios, como os magistrados (Art. 95, inciso I, CF), membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, inciso I, “a” CF), ministros do Tribunal de Contas (art. 73, § 3º), em que se admitiu que a lei de improbidade administrativa pode condená-los à perda do cargo. Na casuística, a 1ª turma do STJ admitiu que promotor de justiça fosse

condenado à perda do cargo através de uma ação de improbidade administrativa. No julgado foi explicado que, embora a Lei Orgânica do Ministério Público e a Lei Complementar nº 75/1993 prevejam requisitos para que possa ser ajuizada ação civil pública de perda de cargo contra membro do *parquet*, elas não excluem a aplicação da lei nº 8.429/92, porque “a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e a Lei de Improbidade, longe de se chocarem, convivem harmonicamente” (REsp 1.191.613/MG, julgado em 19/03/2015).

Em síntese, uma coisa é a ação civil pública prevista na lei orgânica do Ministério Público e a Lei Complementar nº 75/1993, outra coisa é a ação de improbidade administrativa prevista na lei nº 8.429/92, sendo certo que ambas convivem de forma harmoniosa e não são conflitivas entre si.

Cláudio Ari Mello defende uma posição minoritária. Segundo o citado autor (1995, p. 790), a lei de improbidade administrativa atinge apenas atos de natureza administrativa, não tendo o condão de incidir sobre atos legislativos e jurisdicionais típicos, assim, para ele, o parlamentar que recebe "propina" para votar desta ou daquela forma, ou o juiz que, subornado, profere sentença em favor da parte com quem negociou, não praticam atos de improbidade administrativa, embora possam sofrer sanções penais. A hipótese que Cláudio Ari Mello traz em que juiz e parlamentar podem sofrer praticar ato de improbidade administrativa, é quando exercem funções atípicas, a título de exemplo, se o presidente de um Tribunal recebe vantagem econômica para beneficiar concorrentes em uma licitação de interesse do próprio Tribunal, certamente estará sobre efeitos da lei nº 8.429/92.

Questão controvertida é a seguinte: se o agente público pratica ato de improbidade na função de técnico do tribunal de justiça do Estado do Paraná, mas na ocasião do trânsito em julgado da decisão que o condenou à perda da função pública, ele ocupa o cargo de juiz de direito do tribunal de justiça de São Paulo, sobre qual função pública recairá a pena?

Luiz Manoel Gomes Junior e Miriam Fecchio Chueiri (2017, p. 279) entendem que a perda da função é aquela que eventualmente estiver sendo ocupada pelo condenado, quando do trânsito em julgado, ainda que o cargo tenha sido obtido antes da prática do ato de improbidade questionado, porque a finalidade da norma é afastar da vida pública aquele que cometeu ato de improbidade administrativa, evitando assim que novas ilegalidades sejam praticadas.

2.2.2.1 Terceiro setor, concessionária, permissionária, parceria público-privada

Agentes do terceiro setor podem praticar ato de improbidade?

Hélvio Simões Vidal, afirma que a lei de improbidade administrativa incide sobre os agentes do terceiro setor, e traz um enfoque especial aos administradores e provedores de entidades privadas prestadoras de serviços de saúde como sujeitos ativos de improbidade administrativa.

Para citado autor (2011, p. 234), a má gestão dos recursos oriundos do SUS, mesmo quando perpetrados "*intra muros*" nas entidades filantrópicas, deve sujeitar-se às sanções por improbidade, erigindo os respectivos provedores e administradores (além de eventuais terceiros) em sujeitos ativos dos atos e, portanto, passíveis das sanções cominadas na Lei 8.429/92.

Contudo, para a incidência da LIA é preciso que no caso esteja comprovado que a atuação ímproba foi na qualidade de agente público; caso contrário, ter-se-á afastada a aplicação da lei de improbidade administrativa. Sobre o tema, a 1º turma do STJ decidiu que médico que cobra honorários por procedimento realizado em hospital conveniado ao Sistema Único de Saúde (SUS), não pratica ato de improbidade caso essa consulta não seja custeada pelo SUS (REsp 1.414.669/SP, julgado em 20/02/2014).

Já no que se refere às concessionárias, permissionárias de serviços públicos e parcerias público-privadas, a LIA, em regra, não incide, porque, segundo Garcia e Alves (2013, p. 318) empresas que não tenham sido criadas ou custeadas pelo erário, ou que não recebam subvenções, benefícios ou incentivos deste, não se submetem à lei de improbidade administrativa.

Fábio Medina Osório (1998, p. 80), ao tratar sobre a possibilidade de os empregados dessas entidades praticarem ato de improbidade, defende que eles não se encontram sob o império da definição de sujeitos ativos, embora, por ângulo diverso, até pudessem se subsumir na ampla conceituação de agente público.

Garcia e Alves (2013, p. 321) têm posicionamento ao encontro com o de Osório, ao afirmarem que não se pode admitir a aplicação da LIA ao empregado de uma empresa privada pelo simples fato de ele exercer temporariamente suas atribuições junto ao Poder Público, pois destoa da lógica submetê-los aos mesmos deveres dos agentes públicos sem norma que torne clara tal sujeição. Segundo esses autores, essa conclusão deflui da inexistência de qualquer liame com o Poder Público, já que o vínculo do empregado é restrito à empresa que os contratou e que estabeleceu as diretrizes a serem observadas no desempenho de suas funções.

Em síntese: agentes do terceiro setor podem praticar improbidade administrativa pois recebem subvenções do poder público. Já as empresas concessionária, permissionário e as da parceira público-privado, em regra, não se submetem à LIA, pois o dinheiro que recebem é em razão da contraprestação pelos serviços prestados.

2.2.2.2 Agente de fato como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa e a COVID-19

Com a pandemia da COVID-19 muitas prefeituras municipais recrutaram pessoas para auxiliarem os municípios nas tarefas diárias (MUNICÍPIO DE LONDRINA, 2020, p. 1), como nas barreiras sanitárias instaladas. Indaga-se: esses agentes, que têm natureza de agente de fato, porque não têm vínculo formal com a Administração, podem ser sujeitos ativos em potencial ato de improbidade?

Garcia e Alves (2013, p. 322), ao tratarem sobre agentes de fato, afirmam que eles podem ser considerados “agentes públicos (para os fins da lei de improbidade) quando assumirem tal posição por força do ato voluntário do ente lesado, tendo por fim a consecução, ainda que dissimulada, de um objeto ilícito”.

Por isso, é possível a prática de ato de improbidade pelo agente de fato, como pode ocorrer, à guisa de exemplo, se o voluntário, sob pretexto de auxiliar a Administração Pública na distribuição de máscaras para o combate ao coronavírus, se apropria indevidamente delas.

2.2.2.2 Titulares de serviços notariais e registrais

Outra situação que pode ocorrer se refere aos titulares de serviços notariais e de registros. Sabe-se que eles têm direito ao recebimento dos emolumentos pelos atos praticados. No Estado do Paraná, por exemplo, a tabela de emolumentos vigente para o foro extrajudicial foi atualizada pela lei estadual nº 19.350/2015, e a dos atos dos tabeliães de protesto de títulos atualizada pela lei estadual nº 20.115/2019.

Se esses agentes, na qualidade de titulares da serventia, cobrarem emolumentos em quantia superior, praticarão improbidade administrativa?

Alves e Garcia (2013, p. 335) respondem afirmativamente, sob a justificativa de que os notários e registradores exercem atividade delegada do Poder Público, com ele mantendo vínculo, e, a teor do art. 2º da lei de improbidade, são sujeitos ativos em potencial ato de improbidade.

Jorge Emicles (2018, p. 102) concorda com a possibilidade de os titulares da serventia praticarem improbidade administrativa, sob a justificativa de que eles recebem emolumentos, cuja natureza jurídica é de taxa.

Sobre o assunto improbidade administrativa e titulares de serventia, a 1º turma do STJ tem decisão que vai ao encontro com o entendimento dos autores citados, em que se decidiu que notários e registradores podem ser considerados agentes públicos para fins de improbidade administrativa, já que está abarcado no conceito de agente público, previsto nos arts. 1º, 2º, e 3º da lei nº 8.429/92, na categoria particulares em colaboração com a Administração (REsp 1.186.787/MG, julgado em 24/04/2014).

2.2.2.3 Árbitros: lei nº 9.307/1996

Há quem defenda que os árbitros, cujas funções estão reguladas na lei nº 9.307/1996, e que constitui meio extrajudicial de resolução de conflitos, são agentes públicos para fins de improbidade administrativa. Essa é a posição de Luiz Antônio Scavoni Junior (2018, p.119) através do argumento de que, como a legislação equiparou os árbitros aos magistrados do poder judiciário, eles também devem responder da mesma forma que os juízes togados.

Outro defensor dessa corrente é José Eduardo Carreira (2007, p.270/271), que se utiliza de outro argumento para defender a qualidade do árbitro como agente público para fins de improbidade administrativa, para citado autor, o art. 17 da lei de arbitragem, ao equiparar árbitros aos funcionários públicos, deu legitimidade para que eles também sejam sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa.

Neves e Oliveira (2020, p. 95) têm posição diametralmente oposta. Através de três argumentos sustentam que o árbitro não é agente público para fins de improbidade: 1) embora os árbitros exerçam função de relevância social, trata-se, em verdade, de função privada, que pode ser exercida por pessoa de confiança dos contratantes, conforme prevê o art. 13 da lei nº 9.307/96; 2) o árbitro não possui vínculo empregatício com as entidades mencionadas no art. 1º da lei nº 8.429/92; 3) o art. 17 da lei nº 9.307/96 equipara o árbitro ao agente público apenas para fins penais, sendo vedada interpretação extensiva ou analógica para aplicar as sanções da improbidade.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 330) abonam dessa segunda corrente, e trazem cinco argumentos para sustentá-la: primeiro, os árbitros não se identificam com os funcionários públicos para fins da lei de improbidade; segundo, o art. 17 da lei nº 9.307/96 tem alcance restrito a fins penais; terceiro, os árbitros não possuem qualquer tipo de vínculo com a administração direta e indireta; quarto, a relação entre o *plus* da legislação penal e o *minus* da legislação civil é insuficiente para legitimar uma conclusão a *fortiori*, pois tal raciocínio importaria em uma simbiose não autorizada entre sistemas dotados de individualidade própria, e, quinto e derradeiro argumento, não é possível utilizar a analogia do art. 17 da lei nº 9.307/96, máxime por acarretar a aplicação de severas sanções a quem não é agente público.

2.2.2.4 Terceiros

A previsão dos terceiros como sujeito passivo do ato de improbidade administrativa vem prevista, coincidentemente, no art. 3º da LIA⁶. Ao comentarem o dispositivo, Garcia e Alves (2013, p. 337/338) escrevem que a atuação ímproba do terceiro pode se desenvolver através de três verbos: a) induzir, que é quando o terceiro cria no agente público o estado mental tendente à prática da improbidade; b) concorrer, em que o terceiro auxilia o agente público na prática material do ato de improbidade, como, por exemplo, fornecendo o veículo para o transporte dos bens desviados do patrimônio; c) beneficiar, em que o terceiro é contemplado com o produto do ilícito ímprobo.

Ainda sobre esse tema, mencionados autores afirmam que deve haver uma interpretação restritiva acerca destes três verbos (induzir, concorrer, beneficiar), de tal maneira que, por exemplo, a instigação realizada pelo terceiro – quando se estimula uma ideia previamente existente no agente público – não tem o condão de configurar ato de improbidade (GARCIA; ALVES, 2013, p. 339).

Por exemplo, se o prefeito "X" do Município de Jacarezinho-PR já tem a intenção de praticar fraude licitatório no procedimento de compra de merendas escolar, e um terceiro o instiga, o estimula, a praticar a fraude, este não praticará qualquer ato de improbidade administrativa pelo simples fato de tê-lo instigado. Evidentemente, se esse mesmo terceiro concorreu ou se beneficiou do ilícito ímprobo, aí estará configurado sua legitimidade para compor o polo passivo de eventual ação de improbidade administrativa, porque os verbos “concorrer” e “beneficiar” encontram correspondência no art. 3º da LIA.

Além disso, para que o terceiro seja enquadrado na lei de improbidade administrativa é imprescindível que tenha o envolvimento de algum agente público. A 1º turma do STJ já decidiu que não é possível propositura de ação de improbidade administrativa apenas em face do particular, pois, para que o terceiro seja responsabilizado pelas sanções previstas na lei nº 8.429/92 é imprescindível que esteja mancomunado com algum agente público (AgInt no REsp 1.442.570/SP, julgado em 09/05/2017).

Podemos dizer, portanto, que para o terceiro ocupar o polo passivo de uma ação de improbidade administrativa é necessário litisconsórcio passivo obrigatório com ao menos um agente público.

Em outro julgado, o STJ admitiu desmembramento dos autos para fim de melhor apurar o ato de improbidade administrativa. No caso concreto, a ação civil pública foi desmembrada em três feitos, sendo que em um deles só constavam particulares, e o agente público figurava como requerido em outro feito

⁶ Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

que decorreu do desmembramento (AREsp 1.109.341/PA, julgado em 20/02/2018). Embora tenha havido o desmembramento do feito, no contexto do ato de improbidade administrativa estava presente um agente público, fato este que deu condição de legitimidade passiva ao particular para responder ao ilícito ímprobo.

José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 241) tem o entendimento de que pessoa jurídica não pode ser sujeito passivo do ato de improbidade administrativa, pois, para ele, a tipologia da improbidade comporta necessariamente a presença de elemento subjetivo, seja ele o dolo, seja a culpa, o que se torna inviável quando se trata de pessoa jurídica.

Concorda-se parcialmente com o ilustre autor, no sentido de que é inviável perquirir o elemento subjetivo quando se trata de pessoa jurídica, assim, não há como afirmar que uma empresa instigou ou concorreu para o ato de improbidade. Entretanto, mostra-se perfeitamente possível que uma pessoa jurídica seja a beneficiada por um ato de improbidade administrativa. À guisa de exemplo, em fraudes licitatórias em que há direcionamento provavelmente também há o beneficiamento ilícito de empresas, fato esse que encontra correspondência no terceiro verbo previsto no art. 3º da LIA: “beneficiar”.

Por fim, frisa-se que o entendimento do STJ é que o terceiro pode ser pessoa jurídica (REsp 1.122.177/MT, julgado em 03/08/2010).

2.3 Modalidades dos atos de improbidade administrativa e respectivas sanções

A lei de improbidade administrativa traz 4 modalidades de ato de improbidade administrativa previstos, respectivamente, nos artigos 9º, 10, 10-A e 11, com as sanções disciplinadas nos artigos 12, incisos I, II, III e IV.

Da leitura atenta do conjunto de artigos, constata-se que para cada modalidade de ato de improbidade há uma sanção correspondente: a) se o agente se enriquece ilicitamente (art. 9º), aplica-se as penalidades do art. 12, inciso I; b) se lesa o erário (art. 10), aplica-se a sanção do art. 12, inciso II; c) se afronta os princípios, aplica-se a sanção do art. 12, inciso III; d) se concede ou aplica indevidamente benefício financeiro ou tributário, aplica-se a sanção do art. 12, inciso IV.

As modalidades do ato de improbidade administrativa estão organizadas topograficamente em ordem decrescente por ordem de importância/gravidade/lesividade. Assim, ao estabelecer o enriquecimento ilícito no art. 9º, o legislador o fez como sendo o de maior gravidade, enquanto que o art. 11 é o de menor.

Exceto o art. 10-A, as outras três modalidades do ato de improbidade administrativa (art. 9º, 10, 11) trazem um rol extenso de condutas que configuram ato de improbidade administrativa. Por isso, indaga-se: o rol dos artigos 9º, 10 e 11 é exemplificativo (*numerus apertus*) ou taxativo (*numerus clausus*) ?

Segundo Neves e Oliveira (2020, p. 117), os artigos 9º, 10 e 11 apresentam rol exemplificativo, portanto, para a qualificação da conduta como ato de improbidade administrativa, exige-se, apenas, a presença dos pressupostos elencados no *caput* das três normas. Esses autores atribuem a qualidade de normas exemplificativas à expressão “notadamente” que consta no *caput*⁷ de cada um deles.

A improbidade administrativa, em razão de sua natureza cível, não possui a mesma rigidez do direito penal onde a subsunção do fato à norma tem que ser restrita, sob pena de afronta ao princípio da legalidade, afinal, nas ciências criminais não há crime sem lei anterior que o defina, nem há pena sem prévia cominação legal (Art. 1º, código penal e art. 5º XXXIX, Constituição Federal).

A título de exemplo, se o agente pratica ato de improbidade que importa em lesão ao erário, não se exige que sua conduta encontre correspondência em algum dos incisos do art. 10, basta que configure o pressuposto do *caput* do art. 10, que nada mais é do que o enriquecimento ilícito.

A exceção fica por conta do art. 10-A, incluído na LIA através da lei complementar 157/2016, que traça a única hipótese de improbidade administrativa taxativa (*numerus clausus*). Para Oliveira e Neves (2020, p. 117), o art. 10-A não seguiu os padrões das outras três modalidades (art. 9º, 10 e 11), porque fixou, restritivamente, apenas duas situações em que o ato de improbidade pode se configurar.

Em suma, pode-se afirmar que a lei de improbidade administrativa tem quatro modalidades de ato de improbidade, sendo as dos art. 9º, 10 e 11 tipos abertos, cuja conduta precisa se subsumir apenas aos pressupostos elencados no respectivo *caput*; enquanto que o art. 10-A é um tipo fechado, restrito, cuja conduta precisa se subsumir às suas duas situações previstas no dispositivo.

Por isso, não será abordado os incisos arroladas nos arts. 9º, 10 e 11, porque para a configuração do ato de improbidade administrativa ocorrer é desnecessário que encontre correspondência neles, sendo suficiente a subsunção do fato ao tipo normativo aberto estabelecido no *caput*.

⁷ Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e **notadamente**;

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

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

Porém, antes de adentrar nas modalidades dos atos de improbidade, faz-se importante trazer alguns julgados do STJ que demonstram o “estado da arte” sobre o tema.

Segundo entendimento da 1º turma do STJ (REsp 1.582.014/CE, julgado em 07/04/2016), independente de qual tenha sido o ato de improbidade administrativa praticado, as sanções previstas nos incisos do art. 12 limitam o julgador, de tal forma que ele não poderá aplicar nenhuma penalidade abaixo ou acima dos parâmetros legais.

Por exemplo, na hipótese de ato de improbidade administrativa que afronta os princípios da administração pública, a respectiva sanção vem prevista no art. 12, inciso III que prevê, dentre outras penalidades, a de suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, assim, não poderá o julgador aplicar suspensão dos direitos políticos inferior a três anos, nem superior a cinco.

Outra decisão do STJ, mais especificamente sua 1º turma, decidiu que, mesmo sem pedido expresso, o tribunal pode reduzir a multa quando se entender que o arbitramento foi excessivo (REsp 1.293.624/DF, julgado em 05/12/2013).

À guisa de ilustração, se o juiz de 1º grau condena o agente público a multa em valores altos, a defesa recorre, mas não pede expressamente sua atenuação, poderá o tribunal minorar o valor, desde que a condenação à multa tenha sido excessiva/desproporcional; segundo o STJ, a justificativa que permite excepcionar o princípio da correlação, é que a improbidade administrativa compõe o direito administrativo sancionador.

Último julgado: a 1º turma do STJ, embora reconheça que em recurso especial não se rediscute fatos, por encontrar óbice na súmula 7, vem excepcionando essa súmula e admitindo revisão das sanções impostas na ação de improbidade administrativa, desde que demonstrado que a decisão recorrida afrontou os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (EREsp 1.215.131/RS, julgado em 14/08/2014).

Por fim, anota-se que a decisão do poder judiciária que aplica as sanções do ato de improbidade, assim como qualquer outra decisão judicial, precisa ter argumentação racional com base na Constituição, contendo argumentos bons e verdadeiros. Essa é a opinião de Vladimir Brega Filho e Fernando de Brito Alves (2015 p. 132).

Finalmente, passa-se ao estudo das quatro modalidades do ato de improbidade e suas respectivas sanções.

2.3.1 Enriquecimento ilícito (art. 9º)

Patrícia Carraro Rossetto (2009, p. 222) traz informação histórica sobre a modalidade enriquecimento ilícito prevista no art. 9º da LIA. Segundo a autora, o combate ao enriquecimento ilícito no ordenamento pátrio foi iniciado com o decreto-lei nº 3.240/1941, o qual determinava o sequestro e a perda dos bens dos autores de crimes dos quais resultassem prejuízos para a Fazenda Pública e locupletamento ilícito do sujeito ativo, conforme se extrai de seus arts. 1.º; 2.º e 8.º do decreto-lei nº 3.240/1941.

Atualmente, a modalidade de ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito do agente público vem prevista no art. 9º da lei nº 8.429/92, sendo, dentre as modalidades de atos de improbidade, a mais draconiana, já que as penalidades previstas no inciso I, do art. 12, são *hard law*, pois prevê, por exemplo, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos.

O art. 9.º (como os arts. 10 e 11) apresenta rol exemplificativo de atos de enriquecimento ilícito, revelado pela expressão constante da parte final do seu caput ("notadamente"), mantendo a sistemática empregada pela Lei 3.502/58. Contudo, diferencia-se do diploma legal revogado, antecedente à lei de improbidade, na medida em que exigia, na caracterização do enriquecimento ilícito, que a vantagem econômica indevida fosse obtida em razão da prática ou abstenção de ato pelo agente público, enquanto a Lei 8.429/92, no art. 9.º, caput, conceitua como enriquecimento ilícito o auferimento de vantagem econômica indevida em razão do exercício de alguma função pública (MARTINS JUNIOR, 1998, p. 97).

Neves e Oliveira (2020, p.120) escrevem que para a configuração do ato de improbidade administrativa na modalidade enriquecimento ilícito (art. 9º), exige-se:

- a) recebimento da vantagem indevida, independentemente de prejuízo ao erário;
- b) conduta dolosa por parte do agente ou do terceiro;
- c) nexos causal ou etiológico entre o recebimento da vantagem e a conduta daquele que ocupa cargo ou emprego, detém mandato, exerce função ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1.º da LIA.

Com relação a letra "a" verifica-se que o agente público tem que receber a vantagem indevida, sendo prescindível o dano ao erário. Se o agente, por motivos alheios à sua vontade, não a recebe, a hipótese de enriquecimento ilícito não se configura, entretanto, nada afasta a possibilidade de se verificar a ocorrência das outras modalidades de ato de improbidade, como, por exemplo, eventual lesão ao erário e afronta aos princípios da Administração.

Com relação a letra "b", constata-se que o enriquecimento ilícito só se configura na modalidade dolosa. Por isso, se a Administração Pública, por erro, deposita quantia a mais na conta-salário

do agente público, essa vantagem auferida a maior implica em enriquecimento sem causa, entretanto, não se configura o enriquecimento ilícito pela ausência de dolo.

Mesmo nessa hipótese de enriquecimento sem causa, o agente terá que devolver os valores que recebeu a maior, conforme determina o art. 883 do Código Civil: aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o valor auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Wallace Paiva Martins Junior (1998, p. 95), distingue enriquecimento ilícito do enriquecimento sem causa, sendo aquele repugnado pelo direito por ter uma causa ilícita, em que a censura legal é endereçada ao sujeito que se aproveita de uma função pública para angariar vantagem econômica e que não faz jus.

O art. 9º, *caput*, não dispõe sobre a possibilidade de praticar o enriquecimento ilícito mediante conduta omissiva, já os arts. 10, 10-A e 11, trazem no respectivo *caput* que “ação ou omissão” poderá configurar o ato de improbidade administrativa. Por isso, indaga-se: diante da ausência de previsão legal no *caput* do art. 9º da expressão “ação ou omissão”, é possível enriquecimento ilícito por omissão?

Oliveira e Neves (2020, p. 122) entendem que, não obstante o silêncio no *caput* do art. 9º da LIA, as hipóteses enumeradas, exemplificativamente, como caracterizadoras do enriquecimento ilícito são plenamente compatíveis com as condutas omissivas dos agentes públicos, e utilizam, como exemplo o inciso I do art. 9º da LIA, que qualifica como enriquecimento ilícito o recebimento de dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, “a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público”.

Outro exemplo é quando o agente público, percebendo que o responsável pelo departamento pessoal da repartição pública está incorrendo em erro, e lhe pagando quantia maior que a devida, se omite. Nesse caso está configurado o enriquecimento ilícito por omissão, já que o beneficiário, omitiu-se, dolosamente, do dever de informar ao depositante que os valores estavam errados, e, com isso, auferiu vantagem indevida.

Por último, na letra "c", verifica-se que se exige que o recebimento da vantagem indevida guarde pertinência com o exercício das funções, cargo, ou emprego do agente público. Se agente público, direta ou indiretamente, não enriquece indevidamente, mas terceiro beneficiário, o ato de improbidade administrativa é da espécie lesão ao erário (MARTINS JUNIOR, 1998, p. 97).

Por isso, quem tem que receber a vantagem indevida é o agente público que, no desempenho do seu *munus* público, praticou ato de improbidade administrativa que implicou em seu

enriquecimento ilícito, assim, se na casuística o enriquecimento ilícito for de terceiros, como, por exemplo, particulares beneficiados indevidamente numa licitação, essa hipótese não será de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito (art. 9º), já que quem se enriqueceu não foi agente público, mas particulares.

Cristiano Álvares Valladares do Lago (2012, p. 905), corrobora essa afirmação, pois entende que o enriquecimento ilícito deverá ser concretizado em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade desempenhada junto às entidades mencionadas no art. 1.º de referida lei, ainda que tenha sido perpetrada fora do âmbito da repartição pública.

Nota-se, portanto, que não é critério exigido pela LIA que o ato de improbidade seja exercido no local (espaço físico) em que o agente exerce suas atribuições, sendo suficiente que esse enriquecimento ilícito tenha sido em razão da qualidade de agente público.

É necessário que se afigure presente a lesão ao erário nas hipóteses de enriquecimento ilícito, em outras palavras, diante da situação em que o agente público pratica ilícito ímprobo que enseja enriquecimento ilícito, exige-se lesão ao erário concomitante?

Segundo o STJ, não. No julgado, entendeu-se pela desnecessidade de demonstrar que, concomitante ao enriquecimento ilícito (art. 9º), houve lesão ao erário (REsp 1.412.214/PR, julgado em 08/03/2015).

Um exemplo: se o agente público recebe, para si, em razão de sua função, vantagem indevida para, apenas e tão somente, burlar a fila de análise de concessão de determinada licença ambiental, estará presente seu enriquecimento ilícito, porque recebeu vantagem indevida, bem como afrontou aos princípios da Administração Pública, porque afrontou os princípios da impessoalidade e moralidade, entretanto não é hipótese lesão ao erário, eis que inexistente na hipótese.

Um ponto importante a respeito do enriquecimento ilícito é a hipótese de inversão do ônus da prova prevista no artigo 9º, inciso VII⁸, da Lei 8.492/92, e defendida por Eduardo Augusto Salomão Cambi (2011, p.3), na “Relação de teses de 2011” promovida pelo MPPR.

Segundo Cambi, a inversão do ônus da prova, nas ações de improbidade administrativa, deve ocorrer por decisão judicial fundamentada (*ope judicis*), após analisar as circunstâncias da causa e as peculiaridades do fato a ser provado, se concluir que a parte contrária está em melhores condições de

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

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

produzir a prova. Tal inversão não poderá ocorrer somente na sentença, para não surpreender as partes, prejudicando o exercício da garantia constitucional do contraditório e dando margem ao cerceamento de defesa, capaz de prejudicar a justa solução do processo. Tome-se como exemplo de possibilidade de inversão do ônus da prova, o ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito, descrito no artigo 9º, inc. VII, da Lei 8.492/92. Por este dispositivo legal, constitui ato de improbidade administrativa, importando em enriquecimento ilícito, “adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público”.

Com relação às sanções do ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito, estão previstas no art. 12, inciso I da LIA. Neves e Oliveira (2020, p. 123), ao tratar sobre referidas sanções, destacam três informações importantes:

- a) o enriquecimento ilícito acarreta, em qualquer hipótese, a perda dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio indevidamente, sendo admissível a indisponibilidade dos bens do requerido, na forma dos arts. 6º e 7º da LIA;
- b) o sucessor daquele que enriquecer ilicitamente está sujeito às sanções da LIA até o limite do valor da herança, e, nesse caso, será responsabilizado apenas por sanções patrimoniais que seriam aplicadas ao falecido (multa civil, ressarcimento ao erário e perda dos bens acrescidos ilicitamente);
- c) as organizações sociais, sem fins lucrativos, sancionadas pela LIA, não poderão celebrar parcerias com a Administração Pública, enquanto não houver o ressarcimento ao erário, na forma do art. 39, VII, alínea "c", §2 da lei nº 13.019/2014.

Dentre as sanções previstas para o enriquecimento ilícito merece destaque a perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente público que, segundo Rossetto (2009, p. 228), tecnicamente, não constitui verdadeira sanção, mas apenas uma recomposição do *status quo*, alterado pela prática do ilícito cometido em detrimento do exercício da função pública, de forma a reconduzir o agente à situação anterior à prática do ilícito. Da mesma forma, não constitui sanção o ressarcimento do eventual prejuízo causado ao erário, cuja natureza é indenizatória e que visa a recomposição do dano experimentado pelo erário, tratado a seguir.

2.3.2 Lesão ao erário (art. 10)

O art. 10 da LIA giza que “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens”.

Neves e Oliveira (2020, p.127) escrevem que para a configuração do ato de improbidade administrativa na modalidade lesão ao erário (art. 10) exige-se:

- a) a efetiva lesão ao erário, sendo despicando eventual enriquecimento ilícito;
- b) comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente;
- c) nexo de causalidade entre sua ação/omissão e o respectivo dano ao erário.

Para a incidência dessa modalidade, nada mais óbvio do que a comprovação dos prejuízos dos danos, na forma do art. 944 do código civil, que dispõe “a indenização mede-se pela extensão do dano”. Entretanto, o STJ tem excepcionado essa premissa nas hipóteses de fraudes licitatórios. No REsp 728.341/SP, julgado em 14/03/2017, decidiu-se que nos casos em que o dano decorrer da contratação irregular proveniente de fraude a processo licitatório, o dano é *in re ipsa*, ou seja, presumido, na medida em que o Poder Público deixa de, por conduta de administradores, contratar a melhor proposta.

Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza (2012, p. 84) registra que as expressões "erário" e "patrimônio público" não são sinônimos, porque “erário corresponde ao econômico-financeiro, ao tesouro, ao físico. Já por Patrimônio público, entende-se a síntese do econômico, do estético, do histórico, do turístico e do artístico”.

Neves e Oliveira (2020, p. 129/132) lecionam que a prática da modalidade lesão ao erário admite conduta comissiva ou omissiva, conforme previsão expressa no *caput* do art. 10, e quanto ao elemento subjetivo, admite-se tanto na forma dolosa, quanto culposa⁹, todavia, advertem que isto não significa que qualquer deslize no dia a dia da Administração venha configurar improbidade, e que tanto na tipificação das condutas quanto na aplicação das sanções, exige uma interpretação à luz do princípio da proporcionalidade. Sobre a proporcionalidade, importante as lições de Virgílio Afonso da Silva, (2002, p. 37) ao ensinar que, “a proporcionalidade não encontra seu fundamento em dispositivo legal do direito positivo brasileiro, mas decorre logicamente da estrutura dos direitos fundamentais como princípios jurídicos”.

⁹ Entende-se que a lei nº 13.655/2018, ao inserir o art. 28 na LINDB, derogou o art. 10 da Lei de Improbidade, de tal forma que atualmente não mais se admite lesão ao erário culposo, devendo-se exigir, na casuística, a presença de dolo ou erro grosseiro na conduta do agente. Por erro grosseiro entende-se aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (art. 12, §1, decreto nº 9.830/2019).

A aplicação do princípio da proporcionalidade deve ocorrer rigorosamente dentro de um processo metodológico que leve em consideração as vertentes de proibição de excesso e de proteção deficiente, para coerência a integridade do sistema normativo vigente, suficiência e adequação da sanção aos culpados por infrações (SANTIN; PIEDADE; Ô SOUZA, 2017, p.111).

Sobre proporcionalidade aplicada às sanções de improbidade, as 4º e 5º câmaras cíveis do TJPR editaram enunciado nº 100, que dispõe que “o magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração”.

Há questionamentos sobre a constitucionalidade da lesão ao erário na modalidade culposa: como imaginar desonestidade culposa?

Para responder é preciso verificar a redação do art. 28 da LINDB, que dispõe que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, pois, segundo Neves e Oliveira (2020, p. 131) o citado artigo da LINDB reflete na interpretação de que o art. 10 da lei nº 8.429/92, que passa a exigir a presença da culpa grave no fato ímprobo, que equivale ao erro grosseiro (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 131).

O enunciado 10 das 4º e 5º câmaras cíveis do TJPR tem orientação sobre o assunto: “o artigo 10 da Lei nº 8.429/92 deve ser interpretado à luz do artigo 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), com as alterações feitas pela Lei nº 13.655/18, não mais sendo admitida a caracterização de ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário quando o agente atua com culpa simples ou leve; apenas mediante dolo ou erro grosseiro, equivalente este à culpa grave nos termos do Decreto nº 9.830/19”.

Nesse sentido, verifica-se que as alterações feitas na LINDB pela lei nº 13.655/18, fez com que o ato de improbidade administrativa, que traz prejuízos ao erário, passe a ser admitido mediante dolo ou erro grosseiro. Por isso, não mais se admite lesão ao erário quando o agente tenha atuado com culpa simples ou leve.

Sobre citado tema, cirúrgico o apontamento de José Sérgio da Silva Cristóvam e Eliza Maria da Silva (2018, p. 223), de que é inadmissível a caracterização de ato de improbidade administrativa por culpa, nada obstante a expressa previsão legal em contrário no art. 10, *caput*, da LIA.

Em tal sentido é o entendimento do STJ, que considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da lei 8.429/92, ou pelo menos eivadas de culpa grave, nas do art. 10 (AIA 30/AM, julgada em 21/09/2011).

O STF, ao apreciar em maio de 2020, e em sede cautelar, a Medida Provisória nº 966/2020, que restringe a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos durante a pandemia da covid-19, fixou as seguintes teses a respeito do erro grosseiro, e que se aplica ao raciocínio aqui exposto:

“1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos” (ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 E 6431 MC)

Diante das teses acima, indaga-se: pratica ato de improbidade administrativa o prefeito que contrata leitos de hospitais privados, monta hospital de campanha, investe em equipamentos profiláticos para profissionais de saúde, mas no município a pandemia não se alastra, e os casos da covid-19 são irrisórios?

Num primeiro momento, o erro grosseiro pode parecer patente, porque o prefeito, de maneira precipitada, fez investimentos sem ter a certeza da necessidade, fato este que pode configurar ato de improbidade administrativa em razão da lesão ao erário.

No entanto, ao aplicar a tese do STF sobre erro grosseiro, deve-se afastar essa interpretação, pois o prefeito, ao fazer aqueles investimentos, estava agindo de acordo com as normas e critérios científicos e técnicos para aquele momento, e em observância aos princípios da prevenção e precaução, de tal sorte que é incabível a configuração do erro grosseiro.

No que se refere às sanções do ato de improbidade administrativa que implica em lesão ao erário, o art. 12, inciso II traz as punições.

As explicações atinentes sanções ao ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito (art. 9º) aplicam-se aqui, devendo-se advertir, no entanto, que a lesão ao erário decorrente do ato de improbidade administrativa, praticado dolosamente, é imprescritível.

O STJ tem julgado afirmando que o ressarcimento ao erário constitui o mais elementar consectário jurídico, não se equiparando a uma sanção em sentido estrito, porque ele busca retornar ao *status quo ante* e, portanto, não sendo suficiente, por si só, para atender ao espírito da LIA, devendo ser cumulada com, ao menos, alguma outra das medidas previstas em seu art. 12 (REsp 1.009.204/MG, julgado em 01/12/2009)

Luiz Manoel Gomes Junior e Miriam Fecchio Chueiri (2017, p. 281) faz uma observação pertinente ao diferenciar a sanção de ressarcimento ao erário da sanção de multa civil, pois enquanto o ressarcimento tem como finalidade repor os prejuízos sofridos pelo Poder Público (erário), a imposição da pena de multa tem como objetivo impor aos causadores do dano um prejuízo de natureza financeira (além do dever de ressarcir), que tanto pode ter como base de cálculo o acréscimo patrimonial, o valor do dano ou o valor da remuneração percebida pelo agente, dependendo do enquadramento legal. Como preleciona Arthur Mendes Lobo (2008, p. 62) o ressarcimento do dano não tem natureza de sanção, mas de indenização.

Suscita-se dúvidas acerca da aplicação do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa. No âmbito penal, o STJ editou a súmula 599, e colocou fim à discussão ao vedar a aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a administração pública, ao dispor que “não se aplica a insignificância aos crimes contra a Administração Pública”.

Na improbidade também não se admite o princípio da insignificância, entretanto, diante de um caso sem relevante repercussão no bem jurídico tutelado, deve-se prestigiar a consensualidade, sobretudo agora, em que se passou a permitir, no art. 17 da LIA, o acordo de não persecução civil.

Dessa forma, entende-se que diante de um ilícito ímprobo sem muita gravidade, deve-se priorizar a utilização do acordo de não persecução cível (ANPC), explicado no item 3.6 deste trabalho, já que pode ser menos oneroso ao Estado e mais célere, se comparado com o ajuizamento de uma ação de improbidade, sendo certo também que o princípio da indisponibilidade do interesse público, muito utilizado como óbice à justiça negocial, precisa ser mitigado à luz da nova realidade do direito administrativo contemporâneo.

2.3.3 Concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A)

O art. 10-A foi inserido na Lei de Improbidade Administrativa, através da lei complementar n° 157/2017, e passou a prever nova modalidade de ato de improbidade administrativa, consistente na aplicação ou concessão indevida de benefício financeiro ou tributário.

Verifica-se que a inserção dessa nova modalidade ocorreu através de uma lei complementar, assim, questiona-se: para alterar o art. 10-A da lei n° 8.429/92 somente mediante lei complementar?

Neves e Oliveira (2020, p. 132) respondem negativamente. Segundo esses autores, o art. 37, §4° da Constituição Federal não exige lei complementar sobre o tema improbidade administrativa, e, no caso em tela, a lei complementar foi utilizada para tratar do imposto sobre serviços (ISS), aproveitando-se o legislador do mesmo diploma para abordar a improbidade, por isso, as normas de improbidade inseridos na LIA pela lei complementar n° 157/2016 são formalmente complementar, mas materialmente normas ordinárias, motivo pelo qual poderão ser alteradas, no futuro, por lei ordinária.

Pode surgir mais um questionamento: o art. 10-A seria uma modalidade autônoma de ato de improbidade ou se comporia ao art. 10, afinal, ambos têm como pressupostos a lesão ao erário.

Calil Simão (2017, p. 297/298) afirma que, apesar de o art. 10-A estar inserido, aparentemente, como complemento do art. 10 de que trata de lesão ao erário, o legislador acabou conferindo autonomia, haja vista se tratar de um novo desacerto, e com sanções diferentes.

Outra diferença entre o art. 10 e o art. 10-A, é que, conforme expresso no *caput* do art. 10, a lesão ao erário pode ser praticada mediante dolo ou culpa (leia-se: erro grosseiro), enquanto na modalidade do art. 10-A, só se admite na forma dolosa.

Para Oliveira e Neves (2020, p. 117), o art. 10-A não seguiu os padrões das outras três modalidades (art. 9°, 10 e 11), porque fixou, restritivamente, duas situações em que o ato de improbidade pode se configurar. Fora dessas hipóteses, não se pode falar em ato de improbidade.

a) a fixação da alíquota mínima do ISS inferior a 2%;

b) concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros relativos ao ISS, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2% (exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa da LC 116/2003).

No que se refere à configuração da improbidade prevista no art. 10-A da Lei 8.429/1992 exige-se a demonstração dos seguintes requisitos: 1) concessão, aplicação ou manutenção de benefício

financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1.º do art. 8.º-A da LC 116/2003; 2) dolo do agente ou terceiro; 3) nexos de causalidade entre a ação/omissão e a respectiva concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (NEVES; OLIVEIRA, p. 134).

Neves e Oliveira (2020, p. 134) também afirmam que o ato de improbidade em comento é direcionado, basicamente, aos prefeitos e vereadores dos municípios, bem como governador e deputados distritais do Distrito Federal, que são os responsáveis pela fixação da alíquota do ISS e respectivos benefícios financeiros ou tributários, nada impedindo, todavia, que terceiros também sejam responsabilizados quando contribuírem para a improbidade, ou dela se beneficiar, direta ou indiretamente.

Como explicado no início, as modalidades do ato de improbidade estão organizadas em ordem decrescente pela ordem de importância/gravidade/lesividade. A lei complementar nº 157/2016 ao inserir o art. 10-A continuou com essa lógica, ao estabelecer que a improbidade relacionada à concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário é menos grave que o enriquecimento ilícito previsto no art. 9º, porém mais grave que a afronta aos princípios (art. 11).

As sanções do ato de improbidade decorrente de concessão ou aplicação indevida do benefício financeiro ou tributário vêm prevista no art. 12, inciso IV da LIA e podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

Calil Simão (2017, p. 301), ao analisar as sanções da improbidade do art. 10-A, fez interessante observação, ao notar que o legislador não previu o ressarcimento nos valores concedidos ilegalmente a título de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, tampouco previu a perda de bens correspondentes a esses valores afastando, consequentemente.

Mais à frente, citado autor complementa, explicando que, embora o art. 12, inciso IV não tenha previsto expressamente a sanção de ressarcimento, isso não impede a condenação ao dever de reparar o dano ocorrido a título de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, tendo em vista que o art. 5º da LIA dispõe que, ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiros, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Em suma, inobstante a ausência no art. 12, inciso IV da sanção de ressarcimento ao erário decorrente de concessão ou manutenção financeira ou tributário indevida, aplica-se o art. 5º da LIA a fim de garantir o ressarcimento.

2.3.4 Afronta aos princípios da Administração Pública (art. 11)

O art. 11 da LIA anuncia que “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

Neves e Oliveira (2020, p. 138/139) ao tratar da modalidade de ato de improbidade administrativa previsto em comento, traça que o pressuposto essencial para sua configuração é a violação dos princípios da Administração Pública, independentemente do enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, e que a vinculação não se restringe aos princípios do art. 37, *caput* da Constituição, mas abarca os demais, explícitos ou implícitos no ordenamento jurídico, pois não seria lógico supor que o agente público tivesse opção de não observar determinados princípios jurídicos.

Como se infere da leitura do *caput* do art. 11, para configuração do ato de improbidade na modalidade afronta aos princípios, permite-se tanto conduta omissiva, quanto comissiva, e no que se refere ao elemento subjetivo, exige-se o dolo.

Neves e Oliveira (2020, p. 139/141), ao comentar sobre o elemento subjetivo do art. 11, defendem que é preciso demonstrar dolo ou má-fé para evitar a aplicação indiscriminada e desproporcional das sanções de improbidade, porque improbidade não se confunde com ilegalidade, exigindo-se, ainda, a configuração da desonestidade do agente público. Esses autores também trazem a informação de que o STJ decidiu que a contratação de parentes, sem concurso público, para cargos em comissão, realizado antes da edição da Súmula Vinculante 13, não configura improbidade pois ausente dolo ou má-fé do agente.

Sobre o assunto, as 4º e 5º câmaras cíveis do TJPR editaram enunciado nº 70 “A contratação de servidores sem concurso público, quando realizada com base em lei municipal autorizadora, descaracteriza o ato de improbidade administrativa, em razão da ausência de dolo genérico do gestor público”.

Exemplo de ato de improbidade administrativa que afronta os princípios da Administração Pública, é a conduta dolosa dos gestores públicos que não aplicam os percentuais mínimos em saúde pública (CAMBI, BOFF, 2015, p. 128).

Neves e Oliveira (2020, p. 142) advertem que o art. 11 e suas respectivas sanções têm caráter residual, uma vez que tais normas somente serão aplicadas nas hipóteses em que não for constatada o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário ou a concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Em outras palavras, a modalidade de afronta aos princípios é um "soldado reserva" para fins de imputação do ilícito ímprobo.

As sanções para quem praticar ato de improbidade na modalidade afronta aos princípios (art. 11) estão previstas no art. 12, inciso III da LIA, e podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

2.3.5 Improbidade administrativa na legislação esparsa

Até aqui trabalhou-se algumas questões referentes às quatro modalidades do ato de improbidade administrativa previstos na lei nº 8.429/92 – art. 9º, 10, 10-A e 11 – entretanto há, no mínimo, oito¹⁰ diplomas normativos que traçam condutas ímprobadas.

Antes de apresentar algumas das hipóteses de ilícito ímprobo que estão fora da LIA, registra-se que a interpretação destes oito exemplos precisa ser feita em conjunto com os artigos 9º, 10, 10-A, 11 e 12 da LIA, haja vista que neles não há a respectiva sanção, mas apenas o tipo normativo ímprobo. É como ocorre na lei nº 2.889 de 1956 (lei de genocídio) para fins de direito penal, em que há preceito primário, mas sem o preceito secundário.

1) O art. 23 da lei de Acesso à informação (lei nº 12.527/2011), prevê em seu art. 32 alguns atos de improbidade, como, por exemplo, o de impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiros, ou par fins de ocultação de ato ilegal cometido por si, ou por outrem (inciso V).

2) O art. 52 do Estatuto das cidades (lei nº 10.257/2001), traz alguns atos de improbidade que podem ser praticados pelo prefeito do município¹¹, como, por exemplo, deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme disposto no §4º do art. 8º da referida lei.

3) O art. 73 da lei de responsabilidade fiscal (lei complementar nº 101/2000), prevê que as infrações dos seus dispositivos serão punidas segundo a lei nº 8.429.

4) O art. 73 da lei nº 9.504/1997, trata de condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, como, por exemplo, fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público (inciso IV). O §7º do art. 73, por sua vez, apregoa que as condutas

¹⁰ As consultas às legislações que tratam dos atos de improbidade administrativa deu-se através da pesquisa à legislação disponível no site <https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/api/tocectory?tocguid=brlegis&oss=true&ndd=4>. Acesso em 07/07/2020.

¹¹ Dizer “prefeito do município” não é pleonasma, pois utiliza-se a palavra prefeito para outras instituições, a título de exemplo, na Universidade Estadual de Londrina (UEL) há a função de prefeito do *campus*.

enumeradas nele caracterizam ato de improbidade administrativa, na modalidade afronta aos princípios da administração pública (art. 11, lei nº 8.429/92).

5) A lei nº 9.472/1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador, prevê, em seu art. 30, parágrafo único, que “é vedado ao ex-conselheiro utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido, sob pena de incorrer em improbidade administrativa”.

Verifica-se que nesse quinto caso haverá excepcional ultratividade da qualidade de agente público. Como sabemos, para o ato de improbidade administrativa existir, é preciso que a pessoa que o praticou o tenha feito na qualidade de agente público, contudo o parágrafo único do art. 30 da lei nº 9.472/97 excepciona esse pressuposto, ao permitir que o ex-conselheiro – que evidentemente não está mais no cargo público, pois caso estivesse não se utilizaria o prefixo “ex” – seja alcançado pela lei de improbidade administrativa caso venha a utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido.

Por isso, defendemos¹² que a hipótese prevista no parágrafo único do art. 30 da lei nº 9.472/97 é um caso específico em que a pessoa, mesmo não estando mais na função, emprego ou cargo público, pode, isoladamente, praticar ato de improbidade administrativa.

6) A lei nº 10.257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, dispõe em seu art. 52, que, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, quando, por exemplo, deixa de proceder, no prazo de 5 (cinco) anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei (inciso II).

7) A lei nº 12.813/13, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, prevê, seu art. 12, que o agente público que praticar os atos previstos nos seus arts. 5º e 6º incorre em improbidade administrativa, na forma do art. 11 da Lei nº 8.429/92 quando não caracterizada qualquer das condutas descritas nos arts. 9º e 10.

8) A lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União. O art. 31 da referida lei estipulou prazo de 180 dias, contados da sua publicação, para que a Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud fossem criadas. O art. 32, por

12 O autor desconhece bibliografia que traga esse entendimento.

sua vez, impôs que o descumprimento injustificado desse prazo de criação configura ato de improbidade, na forma do art. 10 da lei nº 9.429/92.

2.4 O Estado pode sofrer dano moral quando vítima do ato de improbidade administrativa?

Luiz Manoel Gomes Junior e Miriam Fecchio Chueiri (2017, p. 282) entendem ser admissível o dano moral coletivo originário do ato de improbidade administrativa, que, em apertadíssima síntese, seria aquele prejuízo moral causado à coletividade ante a frustração concreta causada pelo agente ímprobo.

Até mesmo no processo criminal é possível que o réu que praticou corrupção passiva seja condenado a pagar danos morais coletivos, conforme decisão da 2ª turma do STF, na Ação Penal nº 1002/DF, julgada em 09/06/2020.

Entretanto, nessa parte do trabalho, o objetivo não é tratar do dano moral coletivo ocasionado à coletividade em razão da prática de crime ou ato de improbidade. Em vez disso, busca-se verificar se o ato de improbidade administrativa, que lesiona a pessoa jurídica, também pode configurar dano moral contra o ente.

O STJ firmou entendimento de que ente político não pode sofrer dano moral, sob justificativa de que as pessoas jurídicas de direito público só têm reconhecido direitos fundamentais de caráter processual ou relacionados à proteção constitucional da autonomia, prerrogativas ou competência de entidades e órgãos públicos (REsp 1.258.389/PB, julgado em 17/12/2013).

Contudo, analisando essa decisão, verifica-se que o município pleiteava a condenação dos réus em danos morais, porque rede de rádio e televisão local veicularam em suas programações informações depreciativas sobre o ente político.

Constata-se, portanto, que essa decisão do STJ não analisou o dano moral sofrido pela pessoa jurídica em razão do ato de improbidade. Por isso, não é possível utilizá-la como óbice argumentativo para afastar o dano moral do ente lesado em decorrência do ato de improbidade, sendo precisa fazer, e aqui utilizando a expressão de Fredie Didier Jr. (2013, p. 454), um *distinguishing*.

Emerson Garcia (2009, 252), ao defender a possibilidade da pessoa jurídica de direito público sofrer dano moral, argumenta que elas gozam de determinado conceito junto à coletividade, do qual muito depende o equilíbrio social e a subsistência de várias negociações, especialmente em relação: a) aos organismos internacionais, em virtude dos constantes empréstimos realizados; b) aos investidores nacionais e

estrangeiros, ante a frequente emissão de títulos da dívida pública para a captação de receita; c) à iniciativa privada, para a formação de parcerias; d) às demais pessoas jurídicas de direito público, o que facilitará a obtenção de empréstimos e a moratória de dívidas já existentes etc.

Henrique Geaquinto Herkenhoff (2010, p. 188) concorda com a possibilidade de o ente político sofrer danos morais em razão do ato de improbidade administrativa. Citado autor justifica que, a par do prejuízo econômico que há de decorrer, por exemplo, de um ato de corrupção ou de improbidade administrativa, também é facilmente perceptível que o órgão público vê diminuída sua capacidade de desenvolver as atividades que lhe são próprias, de alcançar os fins para os quais foi criado.

Valter Foletto Santin (1998, p.9), em artigo sobre indenização por danos morais em razão do ferimento ao princípio constitucional da moralidade administrativa, também defende a tese de que o ato ímprobo pode causar dano moral à pessoa jurídica vítima:

As lesões à moralidade devem ser reparadas civilmente pelo administrador público, como danos morais, com caráter compensatório e punitivo. Compensam o abalo ou a diminuição da credibilidade da administração pública e punem o infrator pelo ato.

Defende-se, portanto, que há a possibilidade de o Estado sofrer dano moral em razão de um ilícito ímprobo, máxime quando desse ato resulte um desgaste à imagem-atributo do Estado. Por imagem-atributo entende-se "às consequências da vida em sociedade, às qualidades ou defeitos incorporados à pessoa, física ou jurídica, como integrante de uma comunidade" (SILVA NETO, 2003, p. 168).

A título de exemplo, a venda de sentenças por um juiz configura ato de improbidade administrativa, o que reflete no desgaste da imagem-atributo que o poder judiciário goza na sociedade, pois, invariavelmente, um ato de corrupção praticado em uma instituição que é tida como essencial à justiça e que vislumbra de elevado quilate e prestígio, acarreta na perda de sua respeitabilidade, sendo, por isso, plenamente cabível a reparação pelo dano moral.

Por fim, o próprio STJ editou a súmula 227, que admite que a pessoa jurídica sofra dano moral, nunca sendo demais lembrar que o ente político (União, Estado, Distrito Federal, Municípios) também é pessoa jurídica.

2.5 Prescrição

Prescrição em improbidade administrativa é um dos institutos mais complexos, havendo várias correntes, inúmeros entendimentos e bastante discussão. Abaixo está retratado os temas mais caros ao assunto.

2.5.1 Introdução ao tema

Inês da Trindade Chaves de Melo (2018, p.82) trata a prescrição como instituto que fulmina a possibilidade de o Estado perseguir o direito material, ou seja, a perda da possibilidade de formulação de pretensões, tendo em vista a inatividade do interessado. Para a autora (2018, p.83) como em qualquer situação, deve haver um limite de incidência do direito e na formulação de pretensões, por isso, a necessidade da prescrição.

Na doutrina há alguma controvérsia se as sanções previstas na lei de improbidade administrativa têm natureza prescricional ou/e decadencial. Basicamente há duas correntes sobre o assunto: 1) defende que algumas sanções são de natureza prescricional e outras decadencial; 2) defende que todas as sanções têm natureza prescricional.

Como exemplo da primeira, Rubens Calixto (2010, p. 126) defende que algumas sanções da lei de improbidade administrativa submetem-se a prazo prescricional, e outras a prazo decadencial. Para classificá-las o autor utiliza-se dos critérios estabelecidos por Agnelo Amorim Filho, em que as sanções de improbidade sujeitas a prazo prescricional são aquelas que prescrevem uma condenação, já as outras, como, por exemplo, as de caráter constitutivo, sujeitam-se ao prazo decadencial. Com esse raciocínio, Calixto classifica as sanções de ressarcimento, perda de bens, multa e proibição de contratar com o Poder Público ou de obter benefícios fiscais ou creditícios, sob a batuta da prescrição. De outra banda, as sanções como a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos estariam submetidas ao prazo decadencial.

José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 152), como representante da segunda corrente, defende que todas as sanções previstas na lei de improbidade submetem-se ao prazo prescricional, sob o argumento de que a ação de improbidade administrativa tem natureza condenatória, passível, portanto de pretensão; por conseguinte, o prazo extintivo para os atos de improbidade administrativa qualificam-se como de prescrição, e não como decadência.

A prescrição é instituto de direito material, justamente por isso que está trabalhada nesta parte – dedicada a estudar a improbidade administrativa em seu aspecto substancial –. Sendo a prescrição

instituto de direito material, a contagem do prazo submete-se ao art. 132 do Código Civil¹³, de tal maneira que, se o vencimento cair em feriado, haverá prorrogação para o próximo dia útil. Já quanto ao início da contagem, é irrelevante que o dia seguinte (que é o de início) constitua dia não útil ou dia útil: o prazo se iniciará por ele (FILHOa, 2019, p. 156).

Conforme a 2ª turma do STJ, a interrupção da prescrição nas ações civis de improbidade administrativa acontece com a propositura da ação, por isso, a demora na citação do requerido não interfere na prescrição (REsp 1.391.212/PE, julgado em 02/09/2014).

Nelson Nery (2014, p. 447), ao tratar sobre prescrição, escreve que o ordenamento jurídico de qualquer Estado democrático de direito, como o Brasil, não tem espaço, em regra, para pretensões executivas perpétuas, ou seja, sem que haja um prazo prescricional, sendo necessário perquirir, quando se tratar de pretensão (condenatória ou executória), qual o prazo prescricional previsto no ordenamento jurídico, sob pena de admitir-se a possibilidade de pretensões perpétuas.

O instituto da prescrição tem a relevante função de conferir segurança e estabilidade às relações jurídicas, porque tutela, em última instância, o valor segurança jurídica, de forma análoga à garantia que emerge da coisa julgada material (WAMBIER, 2012, p. 332).

Embora um dos principais objetivos da prescrição seja segurança às relações jurídicas, o plenário do STF, ao interpretar o §5º do art. 37 da Constituição Federal¹⁴, decidiu que o ato doloso de improbidade administrativa que lesa o erário é imprescritível (RE 852.375/SP, julgado em 08/08/2018).

No citado julgado, o ministro Celso de Mello, em seu voto, justificou que “*ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo*”.

Rodrigo Bordalo (2019, p. 277) sintetiza a conclusão do Tribunal acerca desse julgamento da seguinte maneira: (i) o cometimento de improbidade administrativa assentado no elemento subjetivo doloso acarreta a imprescritibilidade da respectiva pretensão de ressarcimento ao erário; (ii) ao revés, se o ato ímprobo envolve conduta culposa, a reparação prescreve.

13 Art. 132. Salvo disposição legal ou convencional em contrário, computam-se os prazos, excluído o dia do começo, e incluído o do vencimento. § 1º Se o dia do vencimento cair em feriado, considerar-se-á prorrogado o prazo até o seguinte dia útil. § 2º Meado considera-se, em qualquer mês, o seu décimo quinto dia. § 3º Os prazos de meses e anos expiram no dia de igual número do de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência. § 4º Os prazos fixados por hora contar-se-ão de minuto a minuto.

14 Art. 37. *omissis*.

§ 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.

Sendo assim, se o prefeito 'X' do Município de Jacarezinho-PR frauda, dolosamente, determinada licitação mediante superfaturamento dos preços, esse valor pago a mais pelo município, que significa lesão ao erário, poderá ser cobrado a qualquer tempo.

Importante frisar que o que se deve entender por imprescritível é somente o ato doloso que lesa o erário, e não o que lesa o patrimônio público. Essa distinção se faz importante e tem efeitos práticos, já que erário assume a feição econômica do Estado, enquanto patrimônio público abrange a feição econômica e, também, a feição imaterial. Por isso, a condenação em dano moral, por lesão ao patrimônio público, submete-se a prazo prescricional. Caso a lesão fosse ao erário, aí seria imprescritível.

Clayton Reis e Gustavo Carvalho Kichileski (2016, p. 135) citam os seguintes autores como defensores da interpretação de que o §5º do art. 37 da CF leva à conclusão de que as ações de ressarcimento ao erário é imprescritível: Daniel Amorim Assumpção Neves, José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Emerson Garcia, Marcelo Figueiredo, Wallace Paiva Martins Júnior, Waldo Fazzio Júnior, Pedro Roberto Decomains, José Antonio Lisboa Neiva, Meteus Bertoncini e Sérgio Turra Sobrane.

Por outro lado, há autores que criticam a tese da imprescritibilidade, por exemplo, Inês da Trindade Chaves de Melo (2018, p. 96), que defende que a violação da segurança jurídica pela imprescritibilidade não é a solução para as práticas de ato de improbidade. Segundo a autora, a solução se encontra na criação de um amplo prazo prescricional para hipótese de danos ao erário, não se aceitando a total imprescritibilidade.

Emerson Gabardo (2016) também se posiciona contrário à tese da imprescritibilidade, utiliza-se, dentre outros argumentos, o da afronta à ampla defesa. Segundo o autor, impor uma sanção imprescritível prejudicaria a ampla defesa do agente, porque à medida que o tempo passa, as provas que poderiam ser utilizadas em sua defesa poderão se esvaír.

Em outro artigo, Lucas Saikali em conjunto com o Gabardo (2018, p. 538), sugerem respostas ao imbróglio, que diante da inexistência de lei específica regendo a matéria, deve ser aplicada analogicamente a prescrição quinquenal do artigo 1º-C da Lei nº 9.494/97, ou, alternativamente, a prescrição quinquenal do artigo 1º do Decreto Federal nº 20.910/32.

Marcelo Santiago de Paula Andrade (2011, p. 150) ao tratar sobre a interpretação do §5º do art. 37 da Constituição, ressalta que a norma constitucional, ao contrário do que ocorre com relação, v.g., ao crime de racismo, não indica expressamente a imprescritibilidade. E, para o autor, se ela não é expressa nesse sentido, não se pode pretender afastar das hipóteses de lesão ao erário o princípio da segurança jurídica (de índole constitucional) em torno do qual gravita a prescrição.

Segundo o STF há uma distinção no regime jurídico prescricional quando o dano causado ao erário for proveniente de um ilícito civil, situação em que haverá prazo para o ajuizamento da ação, não sendo adequado a tese da imprescritibilidade (RE 669.069/MG, julgado em 03/02/2016).

Por exemplo: se o prefeito abalroar um veículo de propriedade do Município de Jacarezinho-PR, sem dolo, nem culpa grave, a situação não configurará improbidade, mas sim um ilícito civil. Diante dessa situação, o ente municipal terá prazo prescricional para ajuizar a respectiva ação de indenização, sob pena de prescrição.

Neste mesmo julgado em que o STF decidiu que o ilícito civil se submete a prazo prescricional, após interposição de embargos de declaração, a Corte esclareceu que o conceito de ilícito civil é alcançado mediante exclusão, sendo assim, se no caso concreto não se tratar de matéria de direito público (por exemplo, direito administrativo, direito penal), aí estaremos diante de um ilícito civil.

Última consideração introdutória sobre prescrição: não existe prescrição intercorrente nas ações de improbidade, porque, segundo a 2ª turma do STJ, o art. 23 da lei de improbidade regula apenas o prazo para sua propositura, nada dispondo sobre a prescrição intercorrente, logo, por inexistência de previsão legal, é incabível falar em prescrição intercorrente em matéria de improbidade administrativa (REsp 1.289.993/RO, julgado em 19/09/2013).

A prescrição na lei de improbidade administrativa vem prevista no art. 23 da lei nº 8.429/92¹⁵, que distinguiu os critérios para a fixação do prazo prescricional conforme a natureza das funções públicas desempenhadas, para fins deste trabalho, utiliza-se a divisão de José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 155), que apresenta o assunto da seguinte forma: i) prescrição nos vínculos de natureza temporária com a Administração (art. 23, I); ii) prescrição nos cargos efetivos e empregos (art. 23, II); iii) prescrição com relação às entidades não administrativas com menor suporte (art. 23, III).

2.5.2 Prescrição nos vínculos de natureza temporária com a Administração (art. 23, I)

O artigo 23, inciso I dispõe que o prazo prescricional para a propositura da ação de improbidade é de até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança.

15 Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego. III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 155) preleciona que as situações funcionais previstas no inciso I do art. 23 caracterizam-se por serem, em tese, situações temporárias, porque mandatos são exercidos em prazo determinado, e cargos em comissão e funções de confiança, em que pese não desempenhados em prazo certo, rendem ensejo a que a autoridade competente, a qualquer momento, possa afastar os servidores, substituindo-os por outros de sua confiança.

É interessante a distinção que José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 159) faz em relação a "mandato" e "investidura a termo". Para citado autor, a expressão "mandato" prevista no inciso I do art. 23 da LIA refere-se ao mandato público, de feição eleitoral, em que o agente é eleito para, por prazo certo, exercer suas funções políticas, como ocorre, por exemplo, com o prefeito. Por outro lado, esse "mandato" não deve ser confundido com o mandato conferido aos agentes de autarquias qualificadas como agências reguladoras, sem feição política, que é denominado pelo referido autor como "investidura a termo".

À guisa de ilustração, o art. 11, §3 da lei nº 9.478/97 traz que os "membros da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Petróleo (ANP) cumprirão mandatos de 5 (cinco) anos", contudo, pela concepção de Carvalho Filho, não se trataria tecnicamente de "mandato", mas de "investidura a termo".

O prazo prescricional para as situações funcionais previstas no inciso I do art. 23 é de cinco anos, e esse prazo só começa a contar a partir do momento em que o agente cessa o vínculo.

Por exemplo, se determinado prefeito pratica ato de improbidade administrativa e em 2020 acaba seu mandato, o prazo prescricional começa a contar a partir daí.

A 2ª turma do STJ tem julgado de que o prazo prescricional quando há reeleição só começa a contar após o fim do mandato (REsp 1.414.757/RN, julgado em 06/10/2015), por exemplo, se o prefeito "X" do Município de Jacarezinho-PR comete ato de improbidade em 13/06/2020, e se reelege em 2020, o prazo prescricional só terá início após o fim do seu segundo mandato, em outras palavras, em 2024 é que começará o prazo prescricional.

José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 160), ao tecer comentários sobre esse exercício dos mandatos a termo sucessivo, concorda que o prazo prescricional só deve começar a contar após fim do último mandato, e o argumento utilizado pelo citado autor para defender essa posição são dois: 1) a *ratio legis* foi a de evitar indevida (e usual) influência do titular do mandato enquanto ele o desempenha; 2) a lei aludiu ao exercício do mandato, e não ao mandato em si, de modo que, no caso de sucessão, o agente continuará em exercício do mandato, fato que ensejará o início do prazo da prescrição somente após o seu término.

À guisa de ilustração, se vereador "X" do Município de Londrina-PR exerce seu mandato, nele praticando ato de improbidade, e fica sem mandato na legislatura seguinte vindo a reeleger-se somente

na próxima, a contagem ocorrerá do fim do primeiro mandato. Por outro lado, se esse vereador consegue se reeleger, dando solução de continuidade ao mandato, o prazo só começa após findo seu último mandato.

Na hipótese de o agente que praticou ato de improbidade administrativa se eleger para outro cargo, o prazo prescricional começa a correr a partir do fim do mandato anterior, e a justificativa é que não há mais pertinência funcional entre os mandatos sucessivos (MELO, 2018, p. 91). Por exemplo, se “X”, na qualidade de prefeito em Jacarezinho-PR, comete improbidade administrativa, e, posteriormente, é eleito vereador desse município, o prazo prescricional do ato de improbidade praticado começará a partir do fim do mandato de prefeito, tendo em vista que, entre o mandato de prefeito e o mandato de vereador não há pertinência funcional.

A análise da pertinência funcional também é apresentada por José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 163/164) como tentativa para solucionar alguns problemas que possam aparecer referente ao início da contagem do prazo prescricional, e estes são alguns dos exemplos que o autor traz: 1) Se o vereador cumpre seu mandato e, sem solução de continuidade, é nomeado pelo prefeito para cargo em comissão, caso tenha praticado ato de improbidade durante seu mandato, o prazo de prescrição começará a ser contado ao momento em que tiver terminado o mandato de vereador; 2) Se um servidor público, eleito deputado estadual, cumpre seu mandato e, logo em seguida, reassume seu cargo efetivo, caso se tenha praticado improbidade durante seu mandato, a prescrição terá início ao final do exercício do mandato, sendo certo que a reassunção no cargo efetivo não acarreta modificação, afinal, não há pertinência funcional entre os cargos.

Danilo Cerqueira Ribeiro (2017, p. 14) escreve que há hipóteses em que o agente público precisa se desincompatibilizar para concorrer a determinados cargos, cumprindo as exigências previstas na Lei complementar nº 64/1990. Segundo o autor, nessas situações, haverá a dissolução definitiva do vínculo, posto haver a interrupção do mandato, e, mesmo que tal agente se eleja em seu novo cargo, o prazo prescricional se iniciará após a desincompatibilização.

Na hipótese de se tratar de cargo em comissão ou função de confiança, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 717) afirmam que a fluência do prazo prescricional somente se iniciará quando se der a cessação do vínculo.

Em tal sentido já decidiu a 2ª turma do STJ, em que o servidor que cometeu ato de improbidade foi designado, sucessivamente, para diversos cargos comissionados, e os membros da turma entenderam que o prazo prescricional só começaria quando da extinção do último vínculo com a Administração. A justificativa utilizada foi a de que o termo *a quo* (início da contagem) da prescrição relativa a ato de improbidade administrativa é quando da extinção do vínculo com a Administração (REsp 1.179.085/SC, julgado em 23/03/2010).

Outro imbróglio que pode surgir é definir a contagem do prazo prescricional quando os réus são de qualidades diferentes, por exemplo, prefeito e ocupante cargo comissionado.

Nessa situação, a 2º turma do STJ decidiu que o prazo deverá ser contado individualmente, mediante a justificativa de que o instituto da prescrição, que extingue a pretensão, em face da violação de um direito (art. 189, Código Civil) tem caráter personalíssimo e, por isso, deve ser visto dentro das condições subjetivas de cada partícipe da relação processual, e que não faz sentido, em face da ordem jurídica, a "socialização" na contagem da prescrição (REsp 1.230.550/PR julgado em 20/02/2018).

No citado julgado, a Corte entendeu que, tendo sido o demandado exonerado do cargo que ocupava ao tempo dos atos apontados como ímprobos, desse momento teve curso o seu prazo prescricional, ainda que ele integre a relação processual em litisconsórcio com outro réu, cuja condição de ocupante de cargo eletivo, somente enseja a contagem do seu prazo prescricional após o término do mandato

Esse entendimento da 2º turma do STJ da contagem individual do prazo prescricional talvez possa implicar em afronta à isonomia, basta imaginar a situação em que os agentes "A" e "B" praticam ato de improbidade administrativa, o agente "A" se desvincula do cargo público, e, somente após um tempo o ato ímprobo é descoberta, ocasião em que "B" ainda exerce suas funções públicas, nesse exemplo, talvez já estivesse prescrito com relação ao agente "A", devendo a ação ser manejada apenas contra o agente "B"¹⁶.

2.5.3 Prescrição nos cargos efetivos e empregos (art. 23, II)

O artigo 23, inciso II da lei de improbidade dispõe que o prazo prescricional para quem exerce cargo efetivo ou emprego é o que estiver previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.

José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 189), ao tratar do inciso II do art. 23, o qualifica como sendo destinado às situações funcionais permanentes, como a investidura em cargo efetivo ou o exercício de emprego. Por "lei específica", entende-se aquela que regula especificamente a relação jurídica estatutária, em que estão alinhados direito e deveres do Estado e de seus servidores (2019, p. 193).

Ao interpretar a expressão "demissão a bem do serviço público" presente no inciso, Carvalho Filho (2019a, p. 192) defende a necessidade de se realizar uma interpretação sistemática, pois há casos em que o legislador infraconstitucional não se refere à demissão a bem do serviço público, mas apenas utiliza a palavra "demissão" (FILHOa, 2019, p. 192).

¹⁶Frisa-se que é imprescritível o ato doloso que implica em lesão ao erário,

A título de exemplo, a lei estadual nº 6.174/1970, que dispõe sobre regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná – Estatuto dos Servidores –, em nenhum dos seus artigos trata sobre a "demissão a bem do serviço público" como exigido pelo inciso II do art. 23 da LIA.

Em vez disso, contempla no art. 293, inciso V¹⁷ hipótese de demissão, entretanto sem fazer referência a expressão “bem do serviço público”. Dessa maneira, uma interpretação literal da expressão "demissão a bem do serviço público" levaria ao absurdo de torná-lo inaplicável aos servidores públicos do Estado do Paraná, já que nele não existe correspondência.

Diante dessas situações, o intérprete deve reconhecer que a lei fez referência mais restrita do que realmente intentava, e que a melhor interpretação do dispositivo é a que conclui que o prazo de prescrição, na hipótese, é o que a lei específica prevê para faltas disciplinares puníveis com a sanção de demissão, seja na modalidade simples, seja da espécie demissão a bem do serviço público (FILHO, 2019a, p. 193).

Adotando-se o posicionamento de Carvalho Filho, deverá se aplicar o art. 293, inciso V da lei estadual como marco prescricional para complementar o inciso II do art. 23 da LIA, e, tendo em vista a autonomia normativa dos Estatutos, só a consulta a estes indicará qual é esse prazo. E mais: podem estar previstos prazos diversos para a prescrição (FILHO, 2019a, p. 194).

Portanto, conforme o ente político analisado, o prazo prescricional poderá variar, tudo dependendo do que cada Estatuto regulamentar. Ilustrando: no âmbito federal, a lei nº 8112/90 prevê, em seu artigo 142, inciso I¹⁸, o prazo de 5 anos como marco para demissão. Coincidentemente, no Estado do Paraná o prazo também é de 5 anos, na forma do art. 301, inciso II, alínea “a”¹⁹ da lei estadual nº 6.174/1970. Por outro vértice, o art. 244, inciso III²⁰, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério

17Art. 293. São cabíveis penas disciplinares: V - a de demissão, aplicada nos casos de: a) crime contra a administração pública; b) abandono do cargo; c) incontinência pública e escandalosa, vício de jogos proibidos e embriaguêz habitual; d) ofensa física em serviço, contra servidor ou particular, salvo em legítima defesa; e) insubordinação grave em serviço; f) aplicação irregular dos dinheiros públicos; g) revelação de segredo que se conheça em razão do cargo ou função; h) lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio do Estado; i) corrupção passiva, nos termos da Lei penal; j) transgressão a qualquer das proibições previstas no item II, do art. 285, quando de natureza grave a se comprovada má-fé; k) e nos demais casos expressos neste Estatuto.

18Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

19Art. 301. Prescreverá:

II - em cinco anos, a falta sujeita:

a) a pena de demissão ou destituição de função;

Público da União (Lei Complementar nº 75/1993), prevê que a falta punível com demissão prescreverá em quatro anos.

O inciso II do art. 23, para fins de avaliação do prazo prescricional, faz remissão ao Estatuto dos Servidores Públicos. Como já afirmado, se se tratar de ato de improbidade praticado por servidor público federal, teremos a aplicação da lei federal nº 8.112/1990, que, por sua vez, dispõe no §1º do art. 142²¹, que no caso de infrações disciplinares também capituladas como crime, submete à disciplina da lei penal, cujo prazo prescricional deverá ser contada pela pena abstrata cominada (REsp 1.656.383/SC, julgado em 05/05/2017).

Por isso, no âmbito federal, o prazo de prescrição previsto no art. 23, II, da LIA é de cinco anos, salvo se o ato praticado for considerado crime, caso em que seguirá, como regra, o prazo previsto no art. 109 do Código Penal (CRUZ; JUNIOR, 2018, p. 464).

José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 196) tem esse mesmo posicionamento, ao afirmar que, para fins da pretensão punitiva referente à improbidade, não se considera a prescrição da pena *in concreto* prevista no Código Penal, cabendo ao intérprete, ao socorrer-se da lei penal, verificar a prescrição da pena *in abstracto*.

A título de exemplo, se o ato de improbidade administrativa praticado pelo servidor público federal igualmente configurar crime de dispensa indevida de licitação (art. 89 da lei nº 8.666/93), sujeito a pena de detenção, de 3 a 5 anos, e multa, deverá aplicar o prazo prescricional de 12 anos, previsto no art. 109, inciso III do Código Penal.

Ainda a respeito da hipótese de o ato de improbidade igualmente configurar crime, a 1ª turma do STF decidiu que não precisa da instauração de ação penal (Rms 31.506, julgado em 03/03/2015). Entretanto, José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 196) tem entendimento oposto. Segundo ele, a falta disciplinar punível com demissão e prevista como crime só ensejará a prescrição da pretensão punitiva disciplinar mediante a remissão à lei penal se o fato foi efetivamente apurado na esfera criminal. Se não o foi, segundo o autor, incidiria o prazo normal de cinco anos.

Outro ponto controvertido é definir o prazo prescricional para ocupantes de emprego público, por exemplo, os empregados públicos de empresas públicas (Caixa Econômica Federal, por

20Art. 244. Prescreverá:III - em quatro anos, a falta punível com demissão e cassação de aposentadoria ou de disponibilidade.

21Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

exemplo), e de sociedade de economia mista (Banco do Brasil, Copel, por exemplo), afinal, eles são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e nela não existe previsão de faltas disciplinares passíveis de demissão.

Melo (2018, p. 95) ao tratar sobre o tema cita o entendimento de Marcelo Figueiredo, que defende a aplicação, por simetria, do servidor estatutário da pessoa política a que se vincula do empregado público.

Idêntico é o posicionamento de José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 214), concordando com a aplicação por analogia da legislação estatutária aos empregados celetistas:

nosso entendimento é o de que, por analogia, deve aplicar-se aos empregados contratados pela CLT o critério previsto no art. 23, II, da LIA, para os servidores estatutários. Significa que, se um servidor celetista de Município ou um empregado de fundação governamental de direito privado comete ato de improbidade, a prescrição da pretensão condenatória ocorrerá no mesmo prazo fixado para as condutas perpetradas por servidores estatutários da respectiva pessoa federativa.

Ao aplicar referido entendimento, empregados públicos da Caixa Econômica Federal estarão submetidos ao art. 142 da lei federal nº 8.112/90.

Questão curiosa é definir qual o início do prazo prescricional para o agente que exerce, cumulativamente, cargo efetivo e função de confiança, ao tempo da prática do ilícito ímprobo, como ocorre na hipótese de o agente ser professor concursado da instituição e desempenhar, na qualidade de advogado comissionado, a função de confiança de procurador jurídico da instituição.

Diante desse exemplo, a 2ª turma do STJ decidiu que há de prevalecer o vínculo efetivo para a contagem do prazo prescricional, mediante a aplicação do art. 23, inciso II da lei de improbidade, pelo simples fato de o vínculo entre agente e Administração Pública não cessar com a exoneração do cargo em comissão, por ser temporário (REsp 1.060.529/MG, julgado em 08/08/2009).

Melo (2018, p. 94) critica referida decisão, defende que se deve verificar em qual cargo se originou a conduta ilícita, de tal maneira que, se o ato de improbidade for feito no desempenho da função de confiança, o prazo prescricional deverá ser iniciado a partir do momento em que o agente tem esse vínculo cessado. Por outro lado, se o ato de improbidade for praticado no desempenho do cargo efetivo, o prazo será aquele previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.

Quanto ao prazo prescricional ao particular, a súmula 634 do STJ prescreve que “ao particular aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade para o agente público”.

José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 235) concorda com a súmula 634 do STJ, para tanto, utiliza-se de dois argumentos, primeiro, o de que não há norma expressa que informe o prazo prescricional para o terceiro; segundo, o que leva o terceiro a ter sua conduta configurada como ato de improbidade administrativa é, justamente, o agente público que com ele participou do ato.

Embora seja o mesmo regime prescricional aplicado, é importante frisar que a contagem da prescrição é contada separadamente (REsp 1.230.550/PR, julgado em 20/02/2018).

Pode ocorrer de o terceiro praticar ato de improbidade com outros agentes submetidos a prazos prescricionais diferentes, por exemplo, o particular "X" participa de ato de improbidade administrativa mancomunado com prefeito "Y" e com servidor efetivo "Z", em que o prefeito está submetido ao art. 23, inciso I e o servidor submetido ao art. 23, inciso II. Indaga-se: qual o prazo prescricional a ser aplicado ao terceiro?

A solução apontada por José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 236) é aplicar ao terceiro o prazo prescricional mais amplo, evitando-se com isso que se beneficie de prazo menor do que o atribuído a um dos agentes coautor e, com relação ao termo *a quo* da prescrição, mencionado autor defende que o momento a partir do qual deve fluir o prazo de prescrição do agente público é o mesmo a ser aplicado ao terceiro coparticipante da improbidade.

Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, p. 168) apresentam uma outra saída: para eles, o prazo prescricional para a ação de improbidade em desfavor do terceiro deverá ser cinco anos, mediante a aplicação analógica de normas administrativas que consagram o prazo esse prazo de cinco anos, como, por exemplo, arts. 173 e 174 do CTN, art. 21 lei n° 4.717/65, decreto 20.910/32, art. 54, lei n° 9.784/1999, entre outras.

Na hipótese de o terceiro ser agente incapaz, Carvalho Filho (2019a, p. 240/241) afirma que “a prescrição da pretensão condenatória de improbidade ocorrerá no mesmo prazo e nas mesmas condições que a fixada para o agente público com o qual concorreu”. Contudo, traz a ressalva que, a norma do art. 198, inciso I do Código Civil – que impede a prescrição contra absolutamente incapazes – não se aplica aos casos de improbidade, porque o dispositivo civilista refere-se à prescrição contra o incapaz, diferente da situação de improbidade, em que a prescrição corre a seu favor.

2.5.4 Prescrição nas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º da lei n° 8.429/92 (art. 23, III)

O artigo 23, inciso III, da LIA dispõe que as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas na lei de improbidade podem ser propostas até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo acima.

Mencionado inciso foi incluído na lei de improbidade administrativa através da lei nº 13.019/2014, que, por sua vez, estabeleceu o marco regulatório do terceiro setor, tratando das organizações da sociedade civil – OSC – (FILHO, 2019, p. 224).

Viviane Formigosa Vitor (2019, p. 105) escreve que as OSCs estão abrangidas pela tutela da probidade, embora não integram a Administração Pública, e, partindo-se dessa premissa, os particulares inseridos também passam a se sujeitar ao regime sancionador, quando, por exemplo, a atuação ímproba for praticada por seus dirigentes.

José dos Santos Carvalho Filho (2019a, p. 225) defende que o prazo prescricional de cinco anos previsto no inciso III do art. 23 tem por destinatário entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. A essas entidades, que estão previstas no parágrafo único do art. 1º da LIA como legitimadas passivas do ato de improbidade, citado autor as denominou de "entidades beneficiárias de menor suporte financeiro".

2.5.5 Prescrição dos tabeliães e notários

A 1º turma do STJ considera os tabeliães e notários sujeitos ativos para fins de improbidade administrativa, inserindo-os na categoria particulares em colaboração com a Administração Pública (REsp 1.186.787/MG, julgado em 24/04/2014).

No entanto, o art. 23 da lei de improbidade não prevê o prazo prescricional aos particulares em colaboração com a Administração Pública, assim, qual o prazo prescricional para os tabeliães e notários?

O TJPR tem julgado de que o diploma normativo que define o prazo prescricional para o tabelião e notário que praticar improbidade administrativa é a Lei Estadual nº 14.277/2003 (Código de Organização e divisão judiciária do Estado do Paraná), que prevê, em seu art. 208, o prazo de cinco (5) anos, para as infrações sujeitas à pena de perda da delegação:

PROCESSUAL CIVIL IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TABELIÃO
PRESCRIÇÃO INAPLICABILIDADE DA LEI N.º 6.174/70 (ESTATUTO DOS
FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DO ESTADO DO PARANÁ) APLICABILIDADE
DA LEI N.º 14.277/03 (CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO
ESTADO DO PARANÁ) ESPECIFICIDADE ARTIGO 208, PARÁGRAFO ÚNICO A
PUNIBILIDADE DA INFRAÇÃO TAMBÉM PREVISTA NA LEI PENAL COMO
CRIME PRESCREVE JUNTAMENTE COM ESTE APLICAÇÃO DOS AFORISMOS
DA MIHI FACTUM, DABO TIBI JUS (DÁ- ME OS FATOS E TE DAREI O DIREITO)
E JURA NOVIT CURIA (O JUIZ CONHECE O DIREITO) EMBARGOS DE
DECLARAÇÃO PROVIDOS, COM EFEITOS INFRINGENTES. (TJPR - 4ª C.Cível -
EDC - 519817-4/01 - Santo Antônio da Platina - Rel.: Desembargador Salvatore Antonio
Astuti - Unânime - J. 23.03.2010)

Perceba, portanto, que embora os tabeliães o ou notários sejam particulares em
colaboração com o poder público, para fins de improbidade administrativa há entendimento jurisprudencial
do TJPR de que se aplica o preceito normativo do inciso II da lei n° 8.429/92, destinado a quem exerce cargo
efetivo ou emprego.

3 ASPECTO PROCESSUAL NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Trataremos nesta segunda parte, sem qualquer pretensão de esgotar a matéria, já que este não é o objetivo do presente trabalho, sobre os principais aspectos do direito processual na improbidade administrativa: 1) natureza da ação de improbidade; 2) legitimidade *ad causam*; 3) competência; 4) procedimento administrativo; 5) petição inicial e defesa preliminar; 6) acordo de não persecução cível; 7) medidas cautelares; 8) coisa julgada.

3.1 Natureza da ação de improbidade administrativa

A ação popular, ação civil pública, ação de improbidade administrativa são alguns dos instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro que pode tutelar a probidade administrativa, e essa pluralidade de instrumentos à disposição criou controvérsias a respeito da natureza jurídica da ação de improbidade (AURELLI, 2013, p.6).

De um lado há os que defendem se tratar de natureza jurídica civil, por outro lado há quem assevera a natureza penal, fato é que essa controvérsia não se restringe a uma discussão meramente acadêmica, porque tem efeitos práticos, principalmente no que se refere à fixação de competência (LOBO, 2007. p. 52).

Por exemplo, se considerarmos ação de improbidade uma ação penal, teremos que verificar eventual prerrogativa de foro, por outro lado, se a considerarmos como uma ação civil, aí não haverá prerrogativa de foro, como devidamente explicado no item 3.3 deste trabalho.

Fábio Konder Comparato, citado por Arthus Mendes Lobo (2007, p. 50), concorda com a qualificação da ação de improbidade como sendo de natureza civil, e seu argumento é que a própria Constituição Federal, na parte final do art. 37, §4^o²², distingue e separa a ação condenatória do agente que praticou ato de improbidade administrativa, da ação penal cabível.

O STJ reconhece o caráter eminentemente cível da ação de improbidade, embora inegável o caráter sancionatório de algumas sanções, como a suspensão transitória dos direitos políticos (REsp 1.330.058/PR julgado em 20/06/2013).

22Art. 37 (omisso).

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

A natureza civil da ação de improbidade implica no reconhecimento da independência das instâncias, assim atos de improbidade poderão ser instaurados, investigados e punidos nas esferas administrativa, civil e penal.

Chueiri e Gomes Junior (2018, p. 275) ao tratarem acerca da independência das instâncias escreverem que o art. 12 da lei de improbidade utiliza critério usual do sistema jurídico brasileiro, em que se reconhece a independência entre as esferas das responsabilidades penal, civil e administrativa.

As 4º e 5º câmaras cíveis do TJPR têm o enunciado nº96, que ratifica a independência entre as instâncias na improbidade administrativa: “Os agentes políticos municipais se submetem aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa - LIA, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967”.

Desse modo, um mesmo fato pode implicar em infração administrativa, ilícito ímprobo e crime. A título de exemplo, policial rodoviário federal que recebe, para si, em razão de sua função, vantagem indevida (ex: famoso cafezinho) para não autuar o motorista embriagado pratica o crime de corrupção passiva prevista no art. 317 do código penal²³, a infração administrativa prevista no art. 117, inciso XII da lei nº 8.112/90²⁴, e, igualmente, improbidade administrativa na modalidade enriquecimento ilícito, prevista no art. 9º, inciso I, da lei nº 8.429/92²⁵. Nota-se que o policial poderá ser punido nas três esferas de responsabilidade.

Contudo, embora haja independência entre as instâncias, em duas situações a jurisdição penal, e somente ela, poderá interferir no cível:

Primeira hipótese: se na jurisdição penal restar comprovado a presença de alguma das excludentes de ilicitude previstas no art. 23 do código penal, como estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito, isso fará coisa julgada no cível, como determina o art. 65 do código de processo penal.

23 Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem

24art. 117, XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

25Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

Por exemplo, delegado que ofende a integridade corporal do preso sob sua custódia pratica crime de lesão corporal, previsto no art. 129 do código penal, infração disciplinar e improbidade administrativa na modalidade afronta aos princípios da Administração Pública.

Entretanto, se no processo criminal restar comprovado que o delegado praticou a lesão corporal em legítima defesa, essa excludente de ilicitude se transporá ao processo de improbidade administrativa, que será julgada improcedente.

A segunda hipótese em que a jurisdição penal interfere na cível está prevista no art. 935 do código civil, ao dispor que faz coisa julgada no cível quando no âmbito do crime restar comprovado a inexistência do fato, ou a inexistência de autoria. Utilizando o exemplo anterior, se o delegado é acusado de ofender a integridade corporal do preso sob sua custódia, mas no processo-crime é comprovado que esse fato jamais existiu, essa ausência de materialidade delitiva transporá ao processo de improbidade administrativa, que deverá reconhecer a improcedência da demanda.

Tal como afirmou Josefa Muñoz Ruiz (2016, p. 41, tradução nossa) precisa-se respeitar, em qualquer caso, a declaração de fatos comprovados no referido processo criminal.

À guisa ilustrativa, Min. Gilmar Mendes aplicou o entendimento acima, ao determinar o "trancamento" de uma ação de improbidade porque no âmbito penal comprovou-se que os fatos denunciados não existiram. (Rcl 41.557 MC/SP, julgado em 30/06/2020).

Ainda sobre o assunto independência entre as instâncias, há um julgado interessante do STJ em que se reconheceu que não configura *bis in idem* a coexistência de título executivo extrajudicial exarado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e a sentença condenatória em ação de improbidade administrativa, desde que seja observada a dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente (REsp 1.413.674/SE, julgado em 17/05/2016).

Dessa maneira, se de um mesmo fato ímprobo há dois títulos executivos extrajudiciais, um originário do TCU e outro de uma ação de improbidade administrativa, isso não configurará dupla punição, no entanto, caso algum valor já tenha sido pago, terá que se fazer a dedução dessa quantia, sob pena de, aí sim, incorrer em *bis in idem*.

Também pode suscitar dúvidas se a ação de improbidade administrativa é uma espécie de ação civil pública, ou se é uma ação autônoma. Neves e Oliveira (2020, p. 196/198) ao tratarem sobre essa discussão, entendem que isso não tem grande repercussão prática, uma vez que a probidade e moralidade, salvaguardados pela lei de improbidade administrativa, pode ser objeto de proteção tanto por meio de ação popular, quanto de ação civil pública e de ação de improbidade administrativa. Contudo, reconhecem que é preciso considerar as especialidades presentes na ação de improbidade, como, por exemplo, as peculiaridades

procedimentais, a legitimação ativa limitada, a fase de defesa prévia e o pedido de aplicação das genuínas penas previsto no art. 12 da lei nº 8.429/92.

Dessa forma, um cidadão pode ajuizar uma ação popular, ou mesmo o Ministério Público propor uma ação civil pública, alegando que determinada licitação realizada por um município para a compra de computadores implicou em dano ao patrimônio público, entretanto, munícipe e Ministério Público não poderão formular pedido de aplicação de sanção de suspensão dos direitos políticos previstos no art. 12 da lei nº 8.429/92, pois essa pena só pode ser aplicada por intermédio de uma ação de improbidade administrativa, a ser ajuizada por um dos legitimados previstos no art. 16 da LIA.

No exemplo citado, caso o Ministério Público queira aplicar as sanções do art. 12 da LIA, o procedimento adequado é o ajuizamento de uma ação de improbidade, e não de uma ação civil pública.

Todavia, a ação popular ou a ação civil pública que tenha formulado pedido que só pode ser aplicado mediante uma ação de improbidade, não poderá ser extinta sem resolução de mérito só porque o tipo de ação utilizada não comporta essa sanção, Neves e Oliveira (2020, p. 198) explicam que nessas situações, o caso é de diminuição subjetiva da demanda, com a exclusão do pedido incompatível, e sua continuidade com o pedido de reparação do dano.

Manoel Alves Rabelo e Gilberto Fachetti (2007, p. 50) concordam que através de uma ação civil pública não se pode pleitear a aplicação das sanções previstas no art. 12 da lei de improbidade administrativa, e que, tecnicamente, a ação adequada para pleiteá-las é a de improbidade administrativa. Para justificar essa posição utilizam-se de dois argumentos: 1) A ação de improbidade exige o cumprimento do rito previsto na lei de improbidade administrativa (art. 17, lei nº 8.429/90), o que afasta a possibilidade de utilizar o procedimento previsto na lei da ação civil pública (lei nº 7.347/85); 2) Na lei de improbidade há sanções como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidades dos bens e ressarcimento do erário, enquanto que na lei da ação civil pública permite-se apenas cumular o pedido de reparação do dano causado com o cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer.

Dessa forma, a ação de improbidade administrativa guarda autonomia em relação à ação civil pública, sendo o instrumento processual adequado para se aplicar as sanções previstas no art. 12 da lei de improbidade administrativa.

Por fim, último ponto importante é definir se a lei de improbidade tutela, ou não, interesses²⁶ difusos (AURELLI, 2013, p. 10).

26 Há estudiosos que distinguem os termos direitos e interesses nas ações coletivas, como o professor da UEL Luiz Fernando Bellinetti em *Definição de interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos* (2005). Contudo, para fins deste trabalho utiliza-se os termos direitos e interesses como sinônimos.

Uma corrente defende que a lei de improbidade não tutela bens jurídicos difusos. André Luís Alves de Mello (2013), por exemplo, entende que a lei de improbidade não foca em direitos difusos, já que seu objetivo principal é o de aplicação da sanção, e não de reparação do dano, como é na ação civil pública.

Todavia, corrente majoritária adota entendimento oposto. Neves e Oliveira (2020, p. 195) afirmam que o direito à proteção do patrimônio público e à moralidade pública, objetos de proteção da lei de improbidade administrativa, é um interesse difuso, porque tem como titular a coletividade, cuja natureza é indivisível, não sendo possível proteger ou violar o patrimônio público ou a moralidade administrativa somente para alguns sujeitos que compõem a coletividade e não para outros, e os sujeitos beneficiados pela tutela são indeterminados e indetermináveis, sendo reunidos por uma situação de fato, que é o ato de improbidade administrativa.

O STJ tem julgado reconhecendo que a probidade administrativa, consectário da moralidade administrativa, é um direito difuso (REsp 510.150/MA, julgado em 17/02/2004).

3.2 Legitimidade *ad causam*

3.2.1 Legitimidade Ativa *ad causam*.

Inicialmente, trabalha-se com legitimidade ativa *ad causam* das pessoas jurídicas previstas no art. 1º, *caput* e parágrafo único da LIA. Já a legitimidade passiva está no item 3.2.2.

Garcia e Alves (2013, p. 860) ao tratarem sobre a legitimidade ativa *ad causam* afirmam que na improbidade administrativa o instituto encontra-se previsto no art. 17, *caput* e parágrafo §2º da lei nº 8.429/92 e, que a expressão "pessoas jurídicas interessadas" prevista no art. 17, *caput*, refere-se àquelas entidades elencadas no art. 1º, *caput*, que são a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por sua administração direta, indireta ou fundacional, cabendo ou a esses entes, ou ao Ministério Público, a legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade.

Assim, a título de exemplo, se o diretor de uma escola municipal apropria-se indevidamente dos computadores, Município e Ministério Público terão legitimidade para propor a respectiva ação de improbidade em desfavor do gestor.

Já no que se refere às entidades previstas no parágrafo único do art. 1º, que são aquelas que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público e aquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou

da receita anual, Garcia e Alves (2013, p. 862) afirmam que não possuem legitimidade para ajuizar a respectiva ação de improbidade, sob a justificativa que a lei não visa a proteger o patrimônio privado da entidade, mas o uso irregular de recursos públicos nela investidos, motivo pela qual quem terá legitimidade ativa para o ajuizamento da ação de improbidade ou é o Ministério Público ou a Administração Pública direta, indireta ou fundacional que haja incorporado, criado, custeado ou incentivado a entidade privada.

A título de exemplo, caso o diretor de uma Organização Social, com atividades voltadas à saúde, que receba subvenção do município, apropriar-se dos recursos públicos, a Organização Social não terá legitimidade para ajuizar a respectiva ação de improbidade, apenas o município ou Ministério Público terá legitimidade para o fazer.

Neves e Oliveira (2020, p. 205/206) têm posição diferente, pois interpretam que deve ser feito entendimento ampliativo, no sentido de que todas as pessoas jurídicas que possam ser prejudicadas pelo ilícito ímprobo tenham legitimidade para o ajuizamento da competente ação de improbidade administrativa. A justificativa deles é que o art. 17, *caput*, utilizou o termo "interessada", daí que se pode concluir por essa assertiva. Dessa maneira, para citados autores, no exemplo acima a Organização Social teria legitimidade para ajuizar a demanda.

José Roberto Pimenta Oliveira, em citação de Neves e Oliveira (2020, p. 206), afirma que não teria sentido a lei prever que a pessoa jurídica de direito privado possa ser vítima de ato de improbidade, sem lhe outorgar a legitimidade ativa para a propositura da correspondente ação.

Talvez surja a seguinte indagação: embora o Município tenha sido o lesado, Estado ou União teria legitimidade para ajuizar ação para defender o patrimônio municipal? Garcia e Alves (2013, p. 862) respondem negativamente, sob a justificativa de que não haveria pertinência temática.

Um exemplo em que se exigiu a pertinência temática foi a decisão proferido pelo STJ, em que se reconheceu a legitimidade do Estado de Santa Catarina para o ajuizamento de ação de improbidade administrativa contra ex-governador daquele Estado (REsp 1.542.253/SC, julgado em 20/10/2016).

Entretanto, na hipótese de o legitimado ativo *ad causam* não guardar pertinência temática com o objeto de proteção narrado na ação de improbidade administrativa a solução não é a extinção do feito, mas, sim, a intimação do legitimado competente para a continuidade da ação. A justificativa é o princípio da instrumentalidade das formas e, também, por se tratar a ação de improbidade uma ação coletiva, a aplicação do princípio da primazia do julgamento de mérito.

Conclui-se, portanto, que para fins de aplicação das sanções da lei de improbidade administrativa, os legitimados são União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por sua administração

direta, indireta ou fundacional, devendo observador o requisito pertinência temática para proporem a ação, e o Ministério Público, que agora passa a ser objeto do estudo.

Segundo Garcia e Alves (2013, p. 863) a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação de improbidade administrativa decorre, em nível constitucional, do art. 127, caput²⁷, e art. 129, III²⁸, e, em nível infralegal, do art. 17 da lei n° 8.429/92²⁹, art. 25, IV, "b" da lei n° 8.625/93³⁰, art. 6°, inciso VII "b", da lei complementar n° 75/93³¹, e arts. 1°, inciso IV³², 5°, inciso I³³ e 8°, §1°³⁴ da lei n° 7.347/85.

Vigliar (1997, p. 181) sintetiza as teses que defendem a legitimidade do Ministério Público para propositura da ação de improbidade: i) há previsão constitucional e infralegal para tanto, ii) o patrimônio público é um interesse difuso.

Sobre o assunto, as 4° e 5° câmaras cíveis do TJPR editaram enunciado n° 88 “[O] Ministério Público tem legitimidade *ad causam* para a propositura de Ação Civil Pública objetivando o ressarcimento de danos ao erário, decorrentes de atos de improbidade”.

Atualmente, está pacificado a possibilidade de o Ministério Pública defender o patrimônio público através da ação de improbidade, existindo a súmula 329 do STJ sobre o assunto “[O] Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”.

27 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

28 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

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

30 Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

31 Art. 6° Compete ao Ministério Público da União: VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para: b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

32 Art. 1° Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

33 Art. 5° Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público

34 Art. 8° Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias. § 1° O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Mas, nem sempre foi assim. Cândido Rangel Dinamarco e José Rogério Cruz e Tucci, por exemplo, fizeram escritos manifestando-se contrários à hipótese de o Ministério Público ajuizar ação de improbidade administrativa (VIGLIAR, 1997, p. 175).

Segundo Garcia e Alves (2013, p. 864), existiam objeções quanto à possibilidade de o Ministério Público ajuizar ação de improbidade defendendo o patrimônio público, sob a justificativa de que estaria representando judicialmente a entidade pública, o que é vedado pelo art. 129, inciso IX da Constituição Federal.

José Marcelo Menezes Vigliar (1997, p. 173) esclarece que os que eram contrários à legitimidade do Ministério Público para a propositura de ações para tutelar o patrimônio público utilizavam dois argumentos, primeiro, a defesa do patrimônio público é atividade exclusiva dos órgãos legitimados à representação das entidades públicas, sendo que tal função acha-se vedada expressamente ao Ministério Público, segundo, a ação popular, de iniciativa exclusiva do cidadão, é a demanda apropriada para a defesa do patrimônio público.

Para melhor compreender a controvérsia que se impôs, faz-se necessário distinção entre interesse público primário e interesse público secundário. O Ministro Humberto Martins, do STJ, no Recurso Especial 1.356.260/SC, julgado em 07/02/2013, adotou didática diferenciação entre os interesses:

É imprescindível ponderar, também, a distinção entre interesse público primário e secundário. Este é meramente o interesse patrimonial da administração pública, que deve ser tutelado, mas não sobrepujando o interesse público primário, que é a razão de ser do Estado e sintetiza-se na promoção do bem-estar social.

João Paulo Marques dos Santos e Júlio César Mendes Brasil (2018, p. 357) também distinguem interesse primário de interesse secundário. Por interesse primário entendem como a bússola que guiará a atuação do Estado, apresentado por seus órgãos e agentes públicos, na busca pela efetivação e manutenção dos direitos fundamentais garantidos a todos, não existindo diferença entre a aplicação no que tange o destinatário desses, ou seja, não há o que se questionar acerca da indisponibilidade de interesse público individual, ainda que de natureza privada. Já por interesse secundário, citadores autores entendem que é quando o Estado atua como verdadeira pessoa jurídica, portando direitos e deveres perante uma coletividade, atuando sempre em busca de aumentar seu patrimônio, servindo o Estado como meio de prover recursos para atender aos interesses primários.

Dessa forma, diante de uma fraude licitatória que ocasione lesão ao erário, se o Ministério Público ajuizar a respectiva ação de improbidade, estará na defesa do interesse primário, pois visa

salvaguardar interesse difuso. Perceba que, aqui, o que gerou a ação foi um ato de improbidade – fraude licitatória – por outro lado, caso o ônibus de um ente público municipal tenha sido abalroado, o Ministério Público não pode propor uma ação de indenização pelos danos materiais suportados pelo município, pois aqui, o que está sob análise, é um direito público meramente patrimonial, disponível, inerente ao interesse público secundário.

Segundo Garcia e Alves (2013, p. 864), o equívoco na interpretação de que o Ministério Público não teria legitimidade para tutelar o patrimônio público era veicular o interesse público secundário da Administração, em conservar os seus bens, direitos e valores – atribuição que recai sobre as procuradorias das pessoas jurídicas lesadas –, quando, na verdade, o que se busca através de uma ação de improbidade é a tutela do interesse público primário consistente na conservação daquilo que a toda coletividade, por intermédio de gerações atuais e futuras, pertence, que nada mais é do que a coisa pública.

Outro argumento utilizado por Garcia e Alves (2013, p. 864) para criticarem a objeção quanto ao Ministério Público tutelar o patrimônio público, é que deixar a atribuição do ajuizamento da ação de improbidade sob exclusiva competência das procuradorias pode trazer problemas, por exemplo, quando é o próprio prefeito que comete atos de improbidade administrativa, será que o procurador municipal moverá ação contra o chefe?

Utilizando das máximas ordinárias de experiência verifica-se que essa reflexão dos autores é coerente com a realidade, pois, embora na teoria vige em favor da advocacia a liberdade do exercício de suas funções, essenciais à administração da justiça, na administração pública, o poder hierárquico, muitas vezes, é utilizada de maneira indevida e arbitrária pelo superior hierárquico para intimidar e perseguir seus subordinados.

Vamos imaginar a hipótese em que um prefeito, em nítida afronta aos princípios da Administração Pública, notadamente o da moralidade, legalidade e primazia do concurso público, contrata uma assessora jurídica comissionada para exercer funções que seriam desempenhadas pelo procurador municipal aprovado no concurso público realizado pelo município, e que ainda se encontra vigente. Caso esse candidato, em causa própria, ajuíze uma ação contra o prefeito, e venha a obter êxito na demanda, provavelmente ficará com receio de, já na qualidade de procurador municipal, ajuizar uma ação de improbidade administrativa por afronta aos princípios da Administração Pública em desfavor do prefeito, com receio de “perseguições internas”.

Ainda sobre a atuação do Ministério Público como parte na ação de improbidade administrativa, há importante julgado do STJ que reconheceu que o Ministério Público Estadual tem legitimidade para atuar diretamente como parte em recurso submetido a julgamento perante o STJ, seja matéria cível, seja matéria penal (EREsp 1.327.573-RJ, julgado em 17/12/2014).

À guisa ilustrativa, numa ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Estadual, caso os autos cheguem ao STJ, o *parquet* estadual terá legitimidade para atuar perante esse tribunal, enquanto o Ministério Público Federal se limitará a exercer nos autos a função de fiscal da ordem jurídica.

Alessandro Tramujas Assad (2016, p. 15) reconhece a legitimidade plena do *parquet* Estadual para atuar em instâncias superiores, já que isso não gera nenhum dano aos interesses envolvidos, pelo contrário, apenas reforça a defesa dos direitos coletivos, especialmente nos casos que envolvem a lei de improbidade administrativa. Citado autor também tece críticas, ao afirmar que falta agora aos Ministérios Públicos dos Estados aperfeiçoarem seus mecanismos de acompanhamento dos casos nos tribunais superiores, garantindo uma atuação mais eficaz na defesa da sociedade.

Também se admite a possibilidade de litisconsórcio ativo entre os Ministérios Públicos, basta imaginar a hipótese em que há desvio de verba de determinado fundo destinado ao ensino fundamental, composta de verbas federais e estaduais, os autos tramitarão na justiça federal por força da súmula 489 do STJ, e nada impedirá a atuação conjunta dos Ministérios Públicos Federal e Estadual (GARCIA; ALVES, 2013. p. 874).

Sobre essa possibilidade de atuação conjunta dos Ministérios Públicos, Nilton Carlos de Almeida Coutinho e Nefi Cordeiro (2019, p. 202), em publicação conjunta na *Argumenta Journal Law*, defendem que, para melhor atender às incumbências que o ordenamento jurídico conferiu ao Ministério Público, deve-se utilizar o litisconsórcio ativo facultativo:

com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a ter como incumbência a proteção do ordenamento jurídico, do regime democrático e dos direitos e interesses metaindividuais e individuais indisponíveis, o que implica na apresentação da instituição como um agente modificador da realidade social, por isso, para alcançar maior efetividade no desempenho, deve o Ministério Público brasileiro se valer de uma atuação mais qualificada, apropriando-se de novos instrumentos e posturas, adaptando-se às exigências de uma nova época, na qual as exigências são maiores. Nesse sentido, um dos possíveis instrumentos que deve ser utilizado pela instituição é o litisconsórcio ativo facultativo, que encontra respaldo legal, em que pese alguns argumentos doutrinários contrários ao indigitado litisconsórcio.

Por fim, pode-se afirmar que em qualquer ação de improbidade administrativa haverá a presença do Ministério Público, pois, conforme prevê o art. 17, §4 da LIA, independentemente do legitimado ativo *ad causam*, a participação do Ministério Público é obrigatória, assim, caso ele não tenha sido autor da ação, deverá ser intimado para, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, participar da ação.

Pode suscitar dúvidas quanto à legitimidade das associações. A lei nº 7.347/85, também conhecido por lei da ação civil pública, prevê, em seu art. 5º, inciso V, legitimidade às associações para o ajuizamento de ações civis públicas, desde que constituída há, pelo menos, um ano e que incluam, dentre suas finalidades institucionais, a tutela dos interesses difusos de que cuida a lei referida.

Por outro lado, a lei nº 8.429/92 é silente com relação à legitimidade ativa das associações.

Diante dessa omissão, a doutrina, majoritariamente, afasta a legitimidade para as associações ajuizarem ação de improbidade administrativa, sob a justificativa de que a norma especial da lei de improbidade prevalece diante da norma geral da lei da ação civil pública.

Em tal sentido decidiu o STJ, ao excluir do feito associação que ocupava posição de autora em ação de improbidade administrativa (REsp 1.387.960/SP, julgado em 22/05/2014).

Sobre o assunto, o TJPR tem um julgado interessante: determinada associação ajuizou ação de improbidade administrativa, alegando fraude em contrato administrativo firmado com a câmara municipal, sendo deferido a suspensão do contrato pelo juiz de 1º grau; os réus, por sua vez, manejaram agravo de instrumento sob argumento de que a associação não teria legitimidade para ajuizar a ação de improbidade. O relator, acatando os argumentos dos requeridos, suspendeu a decisão de 1º grau que havia autorizado a suspensão do contrato, todavia, a associação manejou agravo interno, justificando que, embora parte ilegítima para o ajuizamento da ação, haveria prejuízo à administração pública caso restabelecesse o contrato. Por fim, o recurso foi conhecido e provido, a fim de determinar a continuidade da suspensão (TJPR - 5ª C.Cível - 0019379-42.2019.8.16.0000 - Castro - Rel.: Desembargador Renato Braga Bettega - J. 11.12.2019).

Perceba que o TJPR reconheceu a ilegitimidade da associação, por outro lado, manteve a ordem de bloqueio dos bens da ré, pois, caso fossem desbloqueados, provavelmente a requerida os definharia.

Garcia e Alves (2013, p. 866/868) defendem a posição minoritária, segundo a qual o objeto de proteção da lei de improbidade administrativa tem natureza de interesse difuso, por isso, “onde o Ministério Público pode atuar em matéria de interesses difusos, também atuarão as associações”, e que a pífia participação dos entes federados na participação dos entes federados na repressão à improbidade vem acarretando um preocupante asoberbamento do Ministério Público, instituição que, não obstante o notório comprometimento público de seus integrantes, encontra hoje sérias dificuldades para responder, a contento, aos legítimos reclamos da sociedade.

Também há discussão sobre a possibilidade de a defensoria pública ser legitimada para a propositura das ações de improbidade.

Felipe Kirchner (2013, p. 380) em artigo defendendo a possibilidade de a defensoria pública ter legitimidade ativa para sua propositura, justifica que o desafio que se apresenta é conduzi-la ao patamar de instrumento da insatisfação das massas populares contra os agentes públicos prevaricadores e ímprobos, uma vez que, sem probidade administrativa não há dignidade da pessoa humana e nem redução de desigualdades sociais. Sem probidade do agente público verdadeiramente inexistente o nosso autoproclamado Estado Democrático de Direito.

Contudo, a jurisprudência não vem acatando a tese da legitimidade da defensoria pública, pois apesar da previsão contida na Lei Complementar nº 80/94 e na Lei nº 7.347/85 acerca da possibilidade de a defensoria pública propor ação civil pública para tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, a Lei nº 8.429/92 afigura-se especial em relação à matéria, prevendo expressamente as pessoas legitimadas para a propositura da ação por ela regulamentada (TJRS - ApCiv 70067061267 - 21.^a Câmara Cível - j. 25/11/2015). Nesse julgado também constou na ementa que possuem legitimidade para a propositura da ação civil pública por ato de improbidade administrativa apenas o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, na forma do art. 17 da Lei nº 8.429/92.

Esse também é o entendimento adotado pela 2^o turma do STJ, no sentido de que os legitimados ativos *ad causam* são aqueles previstos no art. 17 da lei de improbidade, e que esse rol é taxativo (AREsp 563.577/DF, julgado em 12/02/2015).

A legitimidade ativa *ad causam* na ação de improbidade, conforme já decidiu a 2^o turma do STJ, é concorrente e disjuntiva (REsp 1.542.253/SC, julgado em 20/10/2016). Concorrente porque o art. 17 da lei de improbidade estabelece mais de um ente legitimado e disjuntiva porque qualquer um dos legitimados poderá ajuizar a respectiva ação, independentemente do consentimento dos demais, e, caso já tenha ingressado com a ação, admite-se litisconsórcio.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2008, p. 142) esclarece que a legitimidade concorrente e disjuntiva significa que os legitimados atuam separada ou conjuntamente, o que se explica pelo fato de que os interesses metaindividuais, não têm um titular definido e, por isso, a iniciativa judicial por parte de um deles não pode implicar a exclusão dos demais, podendo, no máximo, tal imbricação resolver-se pela reunião dos pleitos coletivos, por conexão, para julgamento conjunto.

3.2.2. Legitimidade Passiva *ad Causam*

Garcia e Alves (2013, p. 886), ao tratarem sobre legitimados passivos, os define como sendo “todos aqueles que tenham concorrido para a prática da conduta ímproba”.

Portanto, são sujeitos passivos *ad causam* do ato de improbidade administrativa os agentes públicos, com campo de incidência amplo, na forma regradada pelo art. 2º da LIA, bem como os que mesmo não sendo agente público, tenham induzido, concorrido ou se beneficiado do ilícito ímprobo, na forma regradada pelo art. 3º da LIA.

Sendo assim, todos aqueles que tenham, de algum modo, concorrido ou se beneficiado da improbidade, com conhecimento de sua ilicitude, devem figurar como réus (GARCIA; ALVES, 2013, p. 885).

Como legitimado passivo também se deve incluir a pessoa jurídica, bem como seus prepostos que tenham realizado atos intelectuais ou materiais do ato ímprobo.

Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso – teoria maior.

Contudo, se o ato de improbidade foi praticado pessoal e diretamente pelo preposto, sem ser na condição de preposto da pessoa jurídica, não há necessidade de instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica. Sobre essa situação, a 2º turma do STJ decidiu que, advogado contratado pelo município que, simultaneamente, exara parecer em procedimento licitatória e formula proposta como representante da sociedade de advogados que se sagrou vencedora, afronta princípios da legalidade, moralidade, isonomia, com potencial frustração da concorrência, sendo desnecessário a desconsideração da personalidade jurídica (AREsp 1535119/PR, julgado em 10/03/2020).

A inclusão da pessoa jurídica no polo passivo não afasta que também figurem como réus os seus sócios e gestores, que sempre respondem com o seu patrimônio pessoal, subsidiariamente, quando ilegal e indevidamente praticam atos em seu nome (GARCIA; ALVES, 2013, p. 889).

Entretanto, é preciso ter cautela ao definir quem são “todos aqueles”, sendo imprescindível uma análise cuidadosa da situação, sob pena de se aplicar a responsabilidade objetiva, que é aquela em que não se analisa a culpa do agente, sendo suficiente demonstrar o nexo de causal entre a ação e o dano para que existe dever de indenizar, o que é vedado, em regra, pelo direito administrativo sancionador,

exceto no que se refere à lei 12.846/2013 (lei anticorrupção), que inovou ao optar pela responsabilização objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, das pessoas jurídicas (BONFIM, 2014, p. 103).

Chueiri e Gomes Junior (2018, p. 275) faz uma séria observação: se para a pessoa física não se pode impor uma responsabilidade objetiva, o mesmo não ocorre com as pessoas jurídicas. Com a aprovação e vigência da lei 12.846/2013, passou a ser possível a adoção de uma responsabilidade objetiva na espécie. Igor Sant'anna Tamasauskas e Pierpaolo Cruz Bottini (2014, p. 153) ao tecerem apontamento acerca da lei anticorrupção, afirmam que houve uma transferência do foco persecutório do corrupto para o corruptor e a possibilidade de apenamento independente de culpa ou dolo.

O presente trabalho tem por objeto o estudo da improbidade administrativa, entretanto, faz-se necessário apresentar a crítica que Pedro Estevam Alves Pinto Serrano faz em relação à previsão da responsabilidade objetiva na lei anticorrupção. Segundo o autor (2014, p. 10) para justificar a responsabilidade objetiva é necessário a existência de valor relevante, também protegido pelo ordenamento constitucional, tal como ocorre com a responsabilidade do Estado, na qual há por trás da responsabilidade objetiva os benefícios auferidos pela coletividade e no caso de responsabilidade civil ambiental, em decorrência da necessidade de internalização dos prejuízos gerados à coletividade. Nesse quadrante, a responsabilidade objetiva prevista na lei anticorrupção é desprovida de qualquer fundamento que legitime sua aplicação, o que demanda o reconhecimento de sua inconstitucionalidade ou, subsidiariamente, uma interpretação conforme a Constituição.

Em suma, na lei de improbidade não se admite a responsabilidade objetiva, por outro lado, na lei anticorrupção admite-se, todavia, só pode recair em face das pessoas jurídicas.

À guisa de exemplo da aplicação da responsabilidade subjetiva no âmbito da improbidade, se o prefeito de determinado município realiza a desapropriação de um imóvel para nele construir uma faculdade municipal, só porque nas redondezas é proprietário de vários imóveis que servirão de locação aos futuros estudantes, nem por isso os demais vizinhos, que igualmente serão beneficiados com a valorização, serão réus na ação de improbidade.

Outra pergunta que se impõe é saber se o herdeiro pode ocupar o polo passivo em uma ação de improbidade.

Caso o legitimado passivo seja pessoa física e venha a óbito, o art. 8º da LIA prevê que o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança. Importante frisar que esse art. 8º só alcança o dever de indenizar e a multa civil, pois as demais sanções, como a perda da função pública, tem caráter personalíssimo.

Essa também é a posição de Garcia e Alves (2013, p. 887), que, ao tratarem do assunto lecionam que o ajuizamento ou prosseguimento da ação de improbidade contra os sucessores do requerido só poderá buscar a reparação material do patrimônio público e a multa.

3.3 Competência

A leitura dos vinte e cinco artigos da lei nº 8.429/92 permite concluir que ela não trata sobre definição de competência em matéria de improbidade administrativa. Na Constituição Federal, igualmente, inexistente previsão específica sobre o assunto. Talvez por isso é que haja grande discussão nos tribunais se se aplica a prerrogativa de foro às ações de improbidade administrativa, caracterizando uma jurisprudência *ioiô*.

José dos Santos Carvalho Filho (2019b, p. 1.154) traz a informação de que já se decidiu que é o STF, e não o juízo de 1º grau quem tem competência para processar e julgar ação de improbidade contra Ministro da própria Corte (Arg. Reg RE 579.799, julgado em 02/12/2008), bem como já se proclamou que a mesma ação promovida contra Governador de Estado é da competência do STJ, por inevitável simetria com o art. 105, I, da CF (Recl 2.790/SC, julgado em 02/12/2009).

A doutrina trata do assunto através de três correntes. Uma defende que o foro por prerrogativa de função se aplica, igualmente, às ações de improbidade administrativa, utilizando-se da teoria das competências implícitas complementares contidas no texto constitucional.

O saudoso Min. Teori Zavascki era adepto desse posicionamento. Segundo Zavascki (2016, p. 368) se há, por vontade expressa do Constituinte, prerrogativa de foro para infrações penais que acarretam simples pena de multa pecuniária, não teria sentido negar tal garantia em relação às ações de improbidade, que importam, além da multa pecuniária, também a perda da própria função pública e a suspensão dos direitos políticos, e que “há situações em que a interpretação ampliada das regras de competência é uma imposição incontornável do sistema”.

José dos Santos Carvalho Filho tem posição intermediária. Para citado autor (2019b, p. 1155/1156), se a pretensão envolver a perda do cargo, ter-se-á que observar o foro especial, pois que outro órgão jurisdicional estaria destituído de competência para aplicar tal ação. Se o autor, todavia, postular sanções sem conteúdo político, nada impede que a ação seja ajuizada perante o juiz de primeiro grau de jurisdição.

Por fim, há uma terceira corrente, que defende uma interpretação literal do texto constitucional que prevê as situações de competências originárias dos tribunais superiores, de forma a ser

sempre do primeiro grau de jurisdição a competência para julgar ação de improbidade administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 230).

Eduardo Cambi e Morena Gabriela C.S.P. Bastita (2014, p. 223/224), reconhecem a divergência jurisprudencial entre o STJ e o STF sobre o assunto, e apresentam argumentos para refutar a tese de ampliação do foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa, a saber: a) os atos de improbidade administrativa tem natureza civil, não penal, não podendo ser equiparados aos crimes de responsabilidade como justificativa para ampliar a prerrogativa de foro às ações de improbidade; b) as regras de fixação de competência devem ser interpretadas de forma restritiva, sob pena de violação da garantia do juiz natural; c) apenas a Constituição Federal pode estabelecer prerrogativa de foro; d) manter a competência da ação de improbidade no juízo de 1º grau permite uma maior tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, eis que o juízo singular, além de mais próximo dos fatos viabilizando melhor colheita probatória, está mais habituado e melhor aparelhado para processar e julgar com mais celeridade as demandas.

Anota-se que a 1º turma do STJ, ao apreciar caso em que o réu era promotor de justiça, reafirmou sua jurisprudência de que inexistente foro por prerrogativa de função em matéria de improbidade administrativa, e determinou a remessa dos autos ao juiz de 1º grau (EDcl no REsp 1.298.092/SP, julgado em 07/08/2020).

Dúvida pode surgir diante da situação em que o agente público, detentor de prerrogativa de foro, responde a uma ação de improbidade no juízo de 1º grau, e uma ação penal, sobre o mesmo fato. Por exemplo, há duas ações contra o Prefeito do Município de Jacarezinho-PR, ambas versando sobre corrupção na liberação de alvarás, a ação de improbidade, ajuizada pela Promotoria de Justiça de Jacarezinho tramitará na respectiva comarca, enquanto a ação penal, ajuizada pela Procuradoria Justiça, tramitará no TJPR, conforme prevê o art. 29, inciso X da Constituição Federal.

Nesse exemplo mencionado, se a hipótese fosse de crime de competência federal praticado por prefeito, a ação de improbidade tramitaria na Justiça Federal de Jacarezinho, enquanto a ação penal perante o TRF da 4ª região, pois, embora não haja previsão constitucional específica nesse sentido, os Tribunais Regionais Federais são considerados o foro competente para o julgamento de prefeitos acusados de infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas autarquias ou empresas públicas, previstas no art. 109, IV, da Constituição (ZAVASCKI, 2016, p. 364).

Diante de situações como a narrada acima, Inês da Trindade Chaves de Mello (2018, p. 57) recomenda que o juiz de primeiro grau suspenda o curso do processo cível, até que se pronuncie a justiça criminal, como medida adotada pelo art. 315 do CPC.

Assim, o juiz de Jacarezinho irá suspender os autos de natureza cível e aguardar o julgamento dos autos de natureza penal.

Eduardo Cambi e Morena Gabriela C.S.P. Bastita têm posição análoga, segundo os citados autores (2014, p.224), o argumento de que foros diversos pode implicar em decisões conflitantes pode ser facilmente contornado pela possibilidade de suspensão do processo cível até o julgamento da questão penal.

Houve tentativa de modificação do código penal para prever a competência do tribunal para julgar ações de improbidade. Tratou-se da lei nº 10.628/2002, que havia alterado o art. 84 do CPP, para inserir o §2º prevendo que a ação de improbidade seria 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. Entretanto, na ADIN nº 2.797/DF, julgada em 15/09/2005, o STF julgou improcedente a inclusão dessa modificação, sob a justificativa de que a derrogação da competência ordinária dos juízos de primeiro grau só a própria Constituição pode excetuar, bem como reafirmou o entendimento de que a ação de improbidade administrativa tem natureza cível, e não penal (MELO, 2018, p. 58).

Em que pese inúmeras divergências, o STF parece ter definido os pontos básicos concernente ao tema (Pet 3240 AgR, julgado em 10/05/2018). José dos Santos Carvalho Filho (2019b, p. 1156) resumiu o citado julgado em três premissas:

- a) os agentes políticos se submetem a duplo regime sancionatório, sendo suscetível de responsabilização civil por atos de improbidade administrativa conjuntamente com a responsabilidade político-administrativa por crimes de responsabilidade, com fundamento na inexistência de impedimento à concorrência de regimes;
- b) a única exceção em matéria de improbidade refere-se aos atos do Presidente da República, em face de previsão expressa no art. 85, V da C.F;
- c) por fim, não se lhes aplica o foro especial por prerrogativa de função, e isso porque, esse foro é limitado a ações penais; o foro especial é de direito estrito, não podendo ser ampliado para hipóteses não expressamente previstas na Constituição.

As 4º e 5º câmaras cíveis do TJPR editaram enunciado nº 97, dispondo que “a ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado”.

Outro ponto importante para a definição da competência é verificar se a justiça competente é a federal ou estadual, para isso, o critério será o da exclusão: se a competência não for daquela, será desta.

Neves e Oliveira (2020, p. 234/235) ao tratarem sobre a competência da Justiça Federal, afirmam que há duas hipóteses em que a ação de improbidade tramitará nessa justiça. Primeiro, e de menor relevância, é a previsão contida no art. 109, inciso III da Constituição Federal, que atribui à Justiça Federal a competência para o julgamento de causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional, assim, segundo os citados autores, se o ato de improbidade administrativa envolver um contrato nos termos do dispositivo legal, a competência será da Justiça Federal. Segundo, e com maior relevância, é que sendo a pessoa jurídica interessada uma daquelas previstas no inciso I do art. 109 da Constituição – União, entidade autárquica, fundações públicas federais, ou empresa pública federal – a competência será da Justiça Federal.

Se não for nenhuma dessas duas hipóteses, a competência será da justiça estadual tendo em vista seu caráter residual.

Determinada a competência da Justiça apta a julgar a ação de improbidade, será necessário verificar qual o foro competente, se for justiça estadual será comarca, se for justiça federal, será seção judiciária.

A respeito da competência do foro, Neves e Oliveira (2020, p. 237) endossam que se deve verificar o núcleo duro do microsistema dos direitos difusos, e em razão da lei de improbidade ser omissa com relação à competência, deverá buscar a resposta em outras leis, e, diante desse cenário, sugerem que se deve aplicar a lei da ação civil pública que determina, em seu art. 2º, a competência do local do dano como absolutamente competente para o julgamento das ações civis públicas, devendo ser essa a regra a ser aplicada à ação de improbidade administrativa.

Constata-se que a solução apresentada pelos citados autores é a aplicação da teoria do diálogo das fontes, de Erik Jayme, que significa a aplicação simultânea, coerente e coordenada das plúrimas fontes legislativas, internacionais, supranacionais e nacionais, leis especiais e gerais, com campos de aplicação convergentes, mas não mais iguais (BENJAMIN; MARQUES, 2018, p. 21).

Assim, através do "diálogo" entre a lei de improbidade administrativa (lei nº 8.429/92) com a lei da ação civil pública (lei nº 7.347/85), se determinaria como foro competente para fins de improbidade o local em que houve o dano.

Em tal sentido são os escritos de Arruda Alvim (2016, p. 80), de que a ação de improbidade integra, naturalmente, o microsistema de tutela de direitos coletivos, de tal forma que a ela se aplicam as normas previstas na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), no que forem compatíveis com o instituto.

E quando o dano ocorrer em diferentes foros, por exemplo, descobriu-se que os atos de improbidades implicaram em danos cujo resultado foi apresentado nos Município de Jacarezinho e Londrina, quais dos foros será o competente?

Neves e Oliveira (2020, p. 237), citando entendimento do STJ (CC 97.351/SP, julgado em 27/05/2009), explica que a competência será do foro que reúna a maior parte dos elementos probatórios, já que, ao menos em tese, é onde será exercida mais facilmente a função jurisdicional, com supostamente a prestação de um serviço jurisdicional mais eficiente.

Indaga-se: se a competência for da Justiça Federal, mas o local não for sede de seção judiciária, poderá haver a delegação de competência? Por exemplo, descobre-se ato de improbidade administrativa contra o INSS (autarquia federal) praticado em Jardim Alegre-PR, entretanto, referido município não é sede de seção judiciária, poderá o juízo da respectiva comarca jugar o caso?

Diante dessa situação Neves e Oliveira (2020, p. 238) apontam que a inexistência de norma expressa no sentido da delegação de competência impede a sua aplicação nas ações coletivas, de forma que a demanda sempre deverá ser proposta em vara federal, ainda que esta se situe em local diverso daquele em que se verificou o dano.

Por fim, registra-se que a ação de improbidade está excluída da competência do juizado especial da fazenda pública, na forma do art. 3º, inciso I da lei nº 10.259/2001.

3.4 Processo administrativo

Os arts. 15 e 16 da LIA tratam de um processo administrativo, em que serão colhidos elementos para, se for o caso, aplicar ao final as sanções administrativas previstas em lei e servir como elementos para eventual ação de improbidade. Importante alertar, desde já, que se ele concluir pela aplicação de penalidade em desfavor do agente, deverá se limitar ao que estiver previsto na respectiva lei de regência, sendo inadmissível aplicar as penalidades da lei n 8.429/92, que são de aplicação exclusiva do Poder Judiciário.

Qualquer pessoa, tanto física quanto jurídica, e aqui será assinada por seus representantes legais, poderá representar à autoridade administrativa denúncia de ato de improbidade.

Evidentemente, se o denunciante souber que o denunciado é inocente, responderá pelo crime do art. 19 da LIA, se a representação foi realizada por pessoa jurídica, deverá ser responsabilizada penalmente os representantes legais (NEVES; OLIVEIRA, 2020. p. 258).

Se a investigação do processo administrativo se referir a agente público federal, deverá ser verificada as normas da lei nº 8.112/90, sendo estadual ou municipal, observar-se-á a respectiva norma funcional. A título de exemplo, se for servidor público do Estado do Paraná deverá observar a lei estadual nº 6.174/1970.

Independentemente de qual a lei de regência, deve-se observar o núcleo de direitos e garantias previstos na Constituição, devendo-se respeitos no processo administrativo o contraditório e a ampla defesa. Essa é a posição de Samia Saad Gallotti Bonavides (2003, p. 112).

O art. 5º, inciso IV da CF traz que é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato, e o art. 14, §1º da LIA exige a qualificação do representante. Assim, indaga-se: diante desses dois dispositivos é possível a denúncia apócrifa, também conhecida por denúncia anônima?

Para fins didático, primeiro trabalha-se com a hipótese de denúncia anônima no processo administrativo de alçada da fazenda pública (Ex. processo administrativo instaurado na Controladoria Geral da União) e, depois, de denúncia anônima no inquérito civil a ser instaurado pelo Ministério Público.

No que se refere ao processo administrativo, Neves e Oliveira (2020, p. 259) manifestam-se pela possibilidade de instauração mesmo diante de denúncia anônima, pois o princípio da moralidade administrativa deve preponderar sobre o do formalismo, e dá como exemplo situação em que o agente público é hierarquicamente vinculado ao denunciado, e exigir, nesse caso, a identificação, é criar obstáculo praticamente intransponível.

Eles também lembram que, se o processo pode ser instaurado de ofício, não se pode excluir, *a priori*, as denúncias apócrifas, entretanto, reconhecem que a denúncia anônima precisa de um mínimo de verossimilhança, pois, caso não estejam presentes dados objetivos e sérios que mereçam ser investigados, haverá o que os autores denominaram de “denuncismo vazio”, que é aquela denúncia com único objetivo de denegrir a imagem do denunciado. Ao final do texto, referidos autores informam a existência da súmula 611 do STJ, que dispõe: “Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração” (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 160).

Após instaurado o processo administrativo, a comissão processante administrativa deverá dar conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade (art. 15, caput, LIA).

No que se refere ao inquérito civil, também se permite a denúncia anônima.

Rodrigo Iennaco (2006, p. 239) em trabalho específico sobre denúncia anônima traz conclusões interessantes, sintetizando suas ideias: a) A CF88 impede a consideração da denúncia anônima para a formação da convicção do julgador sobre o mérito da imputação, mas não impede que a autoridade pública seja acionada mediante delação anônima para que, verificada a procedência das informações instaure o regular procedimento inquisitivo; b) a denúncia anônima não pode servir de base pela determinação de medidas assecuratórias (ex. quebra de sigilo de dados); c) a autoridade, ciente da denúncia anônima, tem o dever de apurar, mediante cognição sumária informal, a verossimilhança das informações;

Thadeu Augimeri de Goes Lima (2014, p. 125) tem posição que vai ao encontro com a de Rodrigo Iennaco, pois defende a instauração de procedimento com base em denúncia anônima, mas rechaça que ela sirva, sozinha, como deflagradora de uma medida cautelar ou ação. Essas são as suas palavras:

diante de uma denúncia anônima há dois direitos em jogo, de um lado, o direito à segurança e, de outro, o da privacidade, devendo-se prevalecer o primeiro, porque a instauração de atos ou procedimentos investigatórios com base em denúncia anônima não viola nenhuma das garantias do devido processo legal, que em sua maioria tocam à etapa do processo. Por outro lado, a denúncia anônima, sozinha, não tem o condão de deflagrar uma ação, já que não haveria justa causa, muito menos autoriza a decretação de medidas cautelares, pois não perfaz os requisitos de possibilidade que lhes é inerente.

Pode ocorrer de existir, concomitante ao processo administrativo em trâmite na repartição pública, inquérito civil instaurado pelo Ministério Público apurando os mesmos fatos. Essa duplicidade de procedimentos investigatórios seria *bis in idem*?

Neves e Oliveira (2020, p. 259, 263/264) entendem que não gera *bis in idem*, pois, ainda que o procedimento administrativo e o inquérito civil possam fornecer dados para a propositura da ação judicial, eles têm finalidades distintas: o inquérito civil, de natureza inquisitorial, é destinado exclusivamente para a colheita de elementos para a propositura da ação de improbidade, de forma que não se exige contraditório e ampla defesa. Por outro lado, o processo administrativo disciplinar visa também a aplicação de sanções administrativas, sendo indispensável contraditório e ampla defesa.

Em resumo, no procedimento em trâmite na repartição pública busca-se apurar conduta disciplinar do agente público, e, ao final, aplicar uma sanção, por isso o contraditório e ampla defesa é obrigatório, já no inquérito civil em trâmite no Ministério Público inexistente contraditório já que a finalidade é amealhar elementos de investigação, para, se for o caso, ajuizar a respectiva ação judicial.

Valter Santin (2001, p. 474) tem a posição de que embora o contraditório e ampla defesa não sejam obrigatórios, podem ser permitidos quando não prejudicarem o andamento das investigações ou não seja necessário o sigilo.

Além do citado processo administrativo e do inquérito civil, o Ministério Público também poderá se valer, para fins de instruir eventual ação de improbidade administrativa, de provas e relatórios encaminhados por Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 58, §3, CF), de auditorias e inspeções do Tribunal de Contas, entre outros (MARTINS JÚNIOR, 2012, p. 1136/1138).

Por fim, anota-se que essas peças são meras faculdades, dispensáveis e prescindíveis, porque se o Ministério Público possuir elementos probatórios de convicção da prática de improbidade administrativa, como depoimentos, documentos, laudos, enfim, provas lícitas, não será necessária uma investigação preliminar (MARTINS JÚNIOR, 2012, p. 1134).

3.5 Petição inicial e defesa preliminar

A 1ª turma do STJ decidiu que a petição inicial da ação de improbidade administrativa deve observar, além dos requisitos da petição inicial comum, previstos no art. 319 do CPC, a justa causa, aqui entendido como documentos ou justificção que contenha indícios suficientes da existência do ilícito ímprobo (REsp 952.351/RJ, julgado em 04/10/2012).

Filipe Maia Broeto Nunes, ao tratar da petição inicial que imputa ao agente a prática do ato de improbidade administrativa defende a aplicação, por analogia, do art. 41 do CPP, que traça os requisitos para a denúncia no âmbito do processo penal.

Dois argumentos sustentam a posição do citado autor (2020, p. 27/30): primeiro, se no âmbito penal, em que vigora o princípio da taxatividade, exige-se que a denúncia exponha o fato criminoso com todas as suas circunstâncias, com mais razão deve haver essa individualização na improbidade, notadamente porque os preceitos normativos da LIA são abertos, genérico, imprecisos, dando margem a toda sorte de interpretação; segundo, é imperativo constitucional a viabilização do correto exercício do contraditório e ampla defesa, o que somente pode ser atingido quando houver uma exposição pormenorizada dos fatos.

A lei de improbidade administrativa traz em seu art. 17, §7º um procedimento que deve ocorrer antes do recebimento da ação de improbidade pelo juiz. Trata-se daquilo que a doutrina denomina "resposta prévia", "defesa preliminar", "notificação prévia", "defesa prévia", "juízo de delibação".

Seja qual for a denominação utilizada, trata-se de um procedimento, com inspiração no código de processo penal (DORNA, 2020, p. 260), em que o requerido é notificado para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificções, dentro do prazo de quinze

dias. Após a manifestação do requerido o juiz decidirá, em trinta dias, se recebe ou não a ação. Após essa fase, o processo segue o rito comum.

Segundo Garcia e Alves (2013, p. 959) a realização desse procedimento prévio demonstra que o legislador buscou criar uma barreira processual ao processamento de lides temerárias e injustas, destituídas de base razoável, preservando não só o agente público e a própria Administração, cuja honorabilidade se vê também afetada, como também o Poder Judiciário, que deve ser preservado de devaneios processuais.

Para citados autores (2013, p. 963) esse momento preambular, antecedente ao recebimento da inicial, não se volta a um exame aprofundado da *causa petendi* exposta pelo autor, e, caso essa regra seja desrespeitada, citados autores defendem que, se inexistir prejuízo ao réu, não haverá nulidade, isso porque, recebida a inicial o réu será citado para oferecer a contestação, sendo esta a melhor oportunidade para a apresentação das teses defensivas e a juntada de documentos.

José dos Santos Carvalho Filho (2019b, p. 1181) concorda que a ausência de notificação só enseja nulidade se houver comprovado prejuízo, e que, nessa fase prévia ainda não há ensejo para a formação integral da relação processual litigiosa, que se consuma com a citação.

Em tal sentido é o entendimento da 2ª turma do STJ, que decidiu que a existência de nulidade para a hipótese está condicionada à existência e comprovação de prejuízo (REsp 1.315.771/SP, julgado em 29/03/2019).

Sobre o assunto, as 4ª e 5ª câmaras cíveis do TJPR editaram enunciado nº 89 "A ausência da notificação do réu para a defesa prévia, prevista no art. 17, § 7º, da Lei de Improbidade Administrativa, só acarreta nulidade processual se houver comprovado prejuízo (*pas de nullité sans grief*)".

Na hipótese de não ser observado esse juízo preliminar, Luiz Manoel Gomes Junnior e Jussara Nasser Ferreira (2008, p.310) traz um critério para definir se houve ou não nulidade. Citados autores escrevem que para se falar em nulidade absoluta, ou mesmo em cerceamento de defesa é indispensável que os interessados requeiram e demonstrem o prejuízo, ou seja, que a demanda originária tenha sido ajuizada sem qualquer fundamento fático ou legal. Se pelos elementos dos autos, restar evidenciado que a demanda possui fundamento, não há como afirmar que houve prejuízo. Teria que ser afirmado e provado que com a apresentação da defesa preliminar (fase não atendida) haveria como consequência uma decisão pela inadmissibilidade quanto ao processamento da ação civil pública.

A jurisprudência do STJ diferencia a ação de improbidade típica da ação de improbidade atípica, cuja distinção tem importância prática no que se refere à necessidade, ou não, de notificar o demandado para apresentar defesa prévia que estamos falando.

No REsp 1.163.643/SP, julgado em 23/03/2010, a Corte afirmou que não se pode confundir a típica ação de improbidade administrativa, tratada no art. 17 da lei nº 8.429/92, com a ação de responsabilidade civil para anular atos administrativos e obter o ressarcimento do dano correspondente. Aquela tem caráter repressivo, já que se destina, fundamentalmente, a aplicar sanções político-civis de natureza pessoal aos responsáveis por atos de improbidade administrativa (art. 12). Esta, por sua vez, tem por objeto consequências de natureza civil comum, suscetíveis de obtenção por outros meios processuais.

No citado julgado ficou assentado que o efeito prático dessa distinção entre ação típica e atípica, é que o procedimento estabelecido no art. 17, §8º e 9º da lei de improbidade administrativa, que prevê um juízo de delibação para recebimento da petição inicial, precedido de notificação do demandado (art. 17, §7º) somente é aplicável para ações de improbidade administrativa típicas.

Em ações que se busca apenas o ressarcimento ao erário, porque as demais sanções já estão prescritas, estaremos diante de ação de improbidade atípica, sendo desnecessário a notificação do demandado para defesa preliminar.

O §8 do art. 17 menciona que, recebida a petição inicial, o juiz, no prazo de trinta dias, e em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

Garcia e Alves (2013, p. 963) ao tratarem deste §8º, afirmam que se trata de hipótese de julgamento antecipado da lide, e que o indeferimento da ação só deve ocorrer quando cabalmente demonstrado, pela resposta do notificado, a inexistência do fato, a prescrição, ou a sua não concorrência para o dano ao patrimônio público e que, nesse juízo de análise deve o juiz servir-se do princípio do *in dubio pro societate*.

José dos Santos Carvalho Filho (2019b, p. 1182) concorda com os citados autores, ao inserir em seus escritos que, como regra, o juiz deve receber a petição inicial, bastando, para tanto, que o fato se enquadre, em tese, num dos tipos da lei nº 8.429/92 e que haja indícios que fundamentem a prática do ato de improbidade e, presentes tais pressupostos, deve o juiz proceder à fase instrutória.

A jurisprudência do STJ adota essa posição, no sentido de que, na fase prevista nos §§7º a 9 do art. 17 da LIA, deve vigorar o princípio do *in dubio pro societate*, visando salvaguardar o interesse público (REsp 1.192.758/MG, julgado em 04/09/2014).

Sobre a aplicação do princípio *in dubio pro societate* às ações de improbidade, as 4º e 5º câmaras cíveis do TJPR editaram enunciado nº 90 “A presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*”.

Em tal sentido, o TRF da 4º região editou súmula 199: “na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, o mero indício da prática de atos ímprobos legitima o recebimento da petição inicial”.

Da decisão que recebe a ação de improbidade, cabe agravo de instrumento, conforme previsto no art. 17, §10º da LIA. A decisão que não a recebe, desafia o recurso de apelação.

Já decidiu a 2º turma do STJ, que a decisão que rejeita a inicial de alguns réus, mas recebe com relação a outros, desafia agravo de instrumento. Contudo, nessa mesma decisão, firmou-se que, se o requerente da ação de improbidade interpõe o recurso de apelação, em vez do agravo de instrumento, dentro do prazo do recurso adequado (agravo de instrumento) e sem má-fé, poderá se aplicar o princípio da fungibilidade (REsp 1.305.905/DF, julgado em 13/10/2015).

Recebida a ação, ela seguirá o procedimento comum e a pessoa jurídica de direito público lesada, caso não tenha sido a autora da ação, deverá ser notificada para manifestar seu interesse na causa, sendo descabida a sua intervenção no feito antes do recebimento da inicial pelo magistrado (GARCIA; ALVES, p. 966, 2013).

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2019b, p. 1180) trata-se de hipótese de inversão de legitimidade, em que a pessoa jurídica inicia o processo com legitimidade passiva, mas que, invertido o interesse processual, inverte-se também a legitimidade, passando a mesma pessoa a integrar o polo ativo da relação processual.

Por exemplo, o Ministério Público de Jacarezinho propõe ação de improbidade em desfavor do pregoeiro municipal. Na ação, o ente político poderá ser qualificado como requerido e após a defesa preliminar do agente público, e recebida a ação, o município deverá se manifestar nos autos, informando interesse em acompanhar o processo, ocasião que poderá haver a mencionada inversão da legitimidade.

Por fim, anota-se que o não oferecimento de resposta prévia não produz nenhum efeito desfavorável ao réu, não havendo se falar em revelia, e que a interrupção dos prazos prescricionais previstos no art. 23 da LIA se dará por ocasião da propositura da ação, e não por ocasião do seu recebimento (GARCIA; ALVES, 2013, p. 966).

3.6 Acordo de não persecução cível (ANPC)

A redação original do art. 17, §1º da lei de improbidade vedava a transação, acordo ou a conciliação. Com a medida provisória (mpv) nº 703/2015 houve uma tentativa de revogar esse dispositivo para permitir a consensualidade, contudo, referida mpv não foi votada pelo Congresso Nacional e perdeu sua eficácia.

Mesmo com a vedação legal do acordo prevista no art. 17, §1º, na prática, já se realizava acordos em ações de improbidade com base na concepção de que essa proibição havia sido tacitamente revogada por não mais se compatibilizar com o novo panorama legislativo (CAMPELO, 2020, p. 25).

Um exemplo de que mesmo com a vedação fazia-se acordos é a resolução nº 01, editada pelo Ministério Público do Estado do Paraná em 2017, enquanto ainda vigia a antiga redação do §1º do art. 17, que estabeleceu parâmetros para a celebração de composição envolvendo sanções de atos de improbidade (lei nº 8.429/92) e atos contra a Administração Pública (lei nº 12. 846/2013):

a despeito do inicialmente previsto no § 1o do art. 17 da Lei 8.429/92, o ordenamento jurídico, em certas situações, autoriza o Ministério Público a celebrar compromisso de ajustamento de conduta em relação às sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei 8.429, de 02.06.1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei 12.846, de 01.08.2013, de forma tal que se assegure a probidade na Administração Pública, porém mediante instrumentos dotados de maior efetividade e adequação às peculiaridades contemporâneas;

O pacote anticrime (lei nº 13.964/2019), ao modificar a redação do §1º e inserir o §10-A no art. 17 da lei nº 8.429/92³⁵, permitiu formalmente o acordo de não persecução cível às ações de improbidade administrativa, tendo por legitimado tanto o Ministério Público quanto a pessoa jurídica interessada³⁶.

Por isso, com as alterações realizadas pela lei nº 13.964/2019 na LIA permitiu-se algo que já ocorria na prática, e que para Ricardo Suaid, Ricardo Silveira e Sebastião Sérgio da Silveira (2020, p.334) propicia a diminuição do tempo de espera perante as cortes de justiça e privilegia o ressarcimento do patrimônio público com o menor dispêndio possível de tempo e recursos financeiro.

35 Art. 17. *omissis*

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

§ 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

36 No projeto de lei original constava que a legitimidade para o ANPC seria exclusiva do Ministério Público, contudo foi vetado, sob a justificativa de que é incoerente impossibilitar a pessoa jurídica interessada de promover o acordo, mas permitir que ajuíze a ação de improbidade.

José dos Santos Carvalho Filho (2019b, p. 1183) apresenta em seus escritos que a legislação vem, a cada dia, admitindo mitigações ou exclusões de penalidades para permitir que o Estado conquiste benefícios de maior amplitude, mediante informações de infratores, como, por exemplo, os instrumentos de acordo de leniência previsto na lei nº 12.846/2013 e da delação premiada prevista na lei nº 12.850/2013.

Cláudio Smirne Diniz e Eduardo Cambi (2018, p. 1001) reconhecem que a colaboração do agente reveste-se de fundamental importância, exatamente porque permite que os órgãos de controle tenham uma visão interna da estrutura organizacional existente para a prática dos ilícitos, o que engloba a hierarquização, a operacionalização, a destinação dos bens e os meios utilizados para a lavagem de ativos. Também afirmam que há certa dificuldade na produção de provas envolvendo atos de corrupção e que tal dificuldade pode ser atribuída, entre outros fatores, à sofisticação do processo de apropriação privada de bens públicos.

No que se refere à natureza jurídica do acordo de não persecução cível (ANPC), nos parece que ela é de negócio jurídico, uma vez que as partes precisam anuir com sua celebração, por isso, deve-se observar os requisitos de validade para a celebração do negócio jurídico estabelecidos no art. 104 do Código Civil, a saber: i) agente capaz; ii) objeto lícito, possível, determinado ou determinável; iii) forma prescrita ou não defesa em lei. E, por se tratar de um negócio jurídico, o ANPC pode abarcar outras sanções, além das previstas na lei de improbidade administrativa.

Tal como ocorre no ANPP (acordo de não persecução penal) a propositura do ANPC é discricionária do Ministério Público ou pessoa jurídica interessada, não havendo que se falar em direito subjetivo do réu e, no que se refere aos parâmetros a serem observados para a avença, deverá ser observado os princípios da Administração Pública, notadamente o interesse público, direito fundamental à boa administrativa, probidade administrativa.

O art. 17, §1º da LIA é expresso com relação à sua aplicação às ações, por isso questiona-se sua utilização no âmbito extrajudicial.

Christiano Jorge Santos e Silvio Antonio Marques (2020, p. 15) entendem que é possível o ANPC na seara extrajudicial, como no inquérito civil, por exemplo, e utilizam, em síntese, dois argumentos para defender essa posição: a) uma interpretação sistemática do Código de Processo Civil, das Leis 12.846/2013 e 13.140/2015 e do Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019), permite concluir que não há óbices quanto à subscrição de acordo de não persecução cível em inquéritos civis que tratam de atos ímprobos; b) se cabe no âmbito investigatório penal, que é a *ultima ratio*, com mais razão deve caber nos inquéritos civis de improbidade administrativa, eis que é um instrumento com vistas à rápida obtenção de provas, para garantir a

recuperação de ativos desviados do erário ou ainda para obter indenização por danos morais coletivos, bem como para contribuir com a celeridade da aplicação da Justiça.

Ainda no que se refere ao ANPC feito extrajudicialmente, a depender das sanções que forem acordadas, será necessário a homologação judicial.

Por exemplo, dispõe o art. 20 da LIA que a perda da função pública e suspensão dos direitos só ocorrerão mediante decisão judicial com trânsito em julgado. Desse modo, o acordo extrajudicial que preveja alguma dessas duas sanções deve passar pelo crivo judicial, e, uma vez homologado, ele passará a ser título executivo judicial com fundamento no art. 515, inciso III, CPC³⁷.

Por outro lado, se as sanções entabuladas não exigirem trânsito em julgado, por exemplo a multa e o ressarcimento ao erário, aí não precisará passar pelo crivo do poder judiciário, e será título executivo extrajudicial com fundamento no art. 784, inciso IV do CPC³⁸.

Ademais, caso haja a constatação de dano ao erário, entendemos que seja obrigatória que conste a cláusula do dever de repará-lo visando retorno ao *status quo ante*, combinado com outra sanção.

Explico: tecnicamente o ressarcimento ao erário não é sanção propriamente dita, pois visa apenas indenizar os prejuízos causados, por isso é que o ANPC deve prever outras sanções com a finalidade de, efetivamente, reprimir o ilícito ímprobo. Com relação ao assunto, a lei de improbidade é omissa, contudo, a jurisprudência do STJ vai ao encontro com o que foi defendido "(...) caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações" (REsp 1.184.897, julgado em 15/06/2010).

Quanto ao momento de sua formação pode surgir dúvida se há ocasião específica para ele ser entabulado judicialmente.

Há o entendimento de que o acordo pode ser feito a qualquer momento do processo, até mesmo após a contestação, sob a justificativa de que o código de processo civil estimula o acordo entre as partes, e que seu art. 139, V permite o acordo a qualquer tempo, devendo ser aplicado, analogicamente, à lei de improbidade.

Ocorre que não abonamos dessa interpretação, por 5 motivos.

37 Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;

38 ART. 784, inciso IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

Primeiro: verifica-se que a lei de improbidade dispõe em seu §10 do art. 17 da LIA que o momento final para a formulação do acordo é a contestação, vejamos a redação: havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias. Por isso, uma vez ultrapassado o prazo da contestação haverá a preclusão para a apresentação de acordo.

Segundo: se o legislador da lei nº 13.964/2019 quisesse permitir o acordo após a apresentação da contestação, ele não teria incluído na redação do §10 do art. 17 que o ato processual final é a contestação.

Terceiro: onde o legislador não distingue, não cabe ao intérprete fazê-lo.

Quarto: a aplicação, por analogia, do art. 139, V do CPC só se aplica quando a lei é omissa, como determina o art. 4º da LINDB, vejamos a redação: “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. Ocorre que, a lei nº 8.429/92 não é omissa sobre o assunto, tendo em vista que o §10 do art. 17 da LIA regula o momento processual da formalização do acordo e o apresenta como sendo a contestação. Assim, por não se tratar de omissão legislativa, não precisa fazer analogia, muito menos utilizar o CPC como norma supletiva.

Quinto e derradeiro argumento: permitir que o acordo possa ser entabulado a qualquer momento do processo faz com que surja estratégias processuais capciosas. Basta imaginar o réu que aguarda a realização da instrução processual para decidir se aceita, ou não, o acordo, tudo a depender se as provas coletadas forem favoráveis, ou não.

Por fim, por se tratar de um assunto novo, e sem regulamentação uniforme, é preciso aguardar qual será o posicionamento da jurisprudência e doutrina sobre esses assuntos.

3.7 Medidas Cautelares

Conforme explicações de Nathan Barros Osipe (2016, p. 111) as medidas cautelares são instrumentos de grande valor para a garantia do provimento judicial definitivo nas ações de improbidade, preservando o erário e impedindo a dilapidação do patrimônio público.

A lei de improbidade administrativa prevê expressamente três espécies de medidas cautelares: a indisponibilidade de bens no art. 7º³⁹, o sequestro previsto no art. 16⁴⁰ e o afastamento temporário do cargo, emprego ou função previsto no art. 20, parágrafo único⁴¹ (MELO, 2018, p. 107).

Jorge Emicles (2018, p. 153), utilizando-se de uma interpretação sistemática, impõe a conclusão de que não apenas essas três cautelares previstas expressamente na LIA poderão ser requeridas, mas qualquer outra cautelar atípica, devendo-se observar a sistemática do CPC vigente (lei nº 13.105/15).

Por isso, o pedido da tutela cautelar (típica ou atípica) será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (art. 300 c/c art. 301, ambos do CPC). Tome nota de que há uma exceção para essa regra: trata-se do pedido da cautelar de indisponibilidade de bens na ação de improbidade, em que o perigo da demora é presumido, não se exigindo perigo de dano, e que está tratado no item 3.7.2.1.

O processo cautelar serve de instrumento para o processo principal. Por exemplo, na cautelar de indisponibilidade de bens a finalidade é assegurar que o réu, caso seja condenado, tenha meios para adimplir com a condenação.

Por essa característica instrumental, Neves e Oliveira (2020, p.351) denominam a tutela cautelar de "instrumento do instrumento" ou "instrumento ao quadrado".

O CPC de 2015 permite que o pedido da tutela cautelar seja realizado junto com a ação principal (art. 308, §1º, CPC⁴²), ou então antes da ação principal. Se a opção for por esta última, haverá o

39 Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

40 Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público. § 1º O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil. § 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

41 Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

42 Art. 308. Efetivada a tutela cautelar, o pedido principal terá de ser formulado pelo autor no prazo de 30 (trinta) dias, caso em que será apresentado nos mesmos autos em que deduzido o pedido de tutela cautelar, não dependendo do adiantamento de novas custas processuais.

prazo de trinta dias, contados da efetivação da medida cautelar, para a propositura da ação principal, conforme prevê o art. 17, *caput* da LIA⁴³ (MELO, 2018, p. 110). Por outro lado, sendo requerido incidentalmente, não haverá, obviamente, prazo para o ajuizamento da ação principal, pois o pedido correrá concomitantemente à ação.

Esse prazo de 30 dias para o ajuizamento da ação principal, segundo Neves e Oliveira (2020, p. 367), tem natureza decadencial, e a justificativa de haver um prazo definido é que não se pode admitir que o réu permaneça, indefinitivamente, nessa situação de constrição de bens ou restrição de direito, e, descumprido esse prazo, a medida cautelar perde sua eficácia automaticamente, entretanto, segundo os autores, o direito à ação principal em nada será afetado.

Indaga-se: se há duas cautelares requeridas, o início do prazo de 30 dias para o ajuizamento da ação principal ocorrerá quando ambas for efetivada ou já começa a correr quando uma delas for efetivada?

Segundo o STJ, o prazo para promover a ação principal se inicia a partir do primeiro ato construtivo e não do momento em que se completaram integralmente todas as constrições (REsp 1.115.370/SP, julgado em 16/03/2010).

Luiz Manoel Gomes Jr. e Thiago Buchi Batista (2016, p. 278) fazem um importante alerta ao tratar sobre a tutela provisória nas ações de improbidade administrativa e suas modificações com o novo CPC. Para eles, é preciso uma análise aprofundada sobre o tema improbidade administrativa a fim de evitar a aplicação do direito de forma injusta, em especial no que diz respeito às tutelas provisórias considerando que, para sua satisfação o magistrado limita-se apenas a probabilidade do direito através de um julgamento sumário dos fatos e do direito apresentado, sem atentar para os limites dos direitos sancionados.

Por fim, os poderes do juiz no processo cautelar não são ilimitados. Deverá ele sempre fundamentar suas decisões e lembrar-se de que a medida nunca poderá extrapolar seu caráter cautelar e provisório (OSIPE, 2016, p. 111).

3.7.1. Afastamento do agente público (art. 20, parágrafo único, LIA)

O art. 20, parágrafo único, da lei de improbidade administrativa trata da hipótese em que a autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do

§ 1º O pedido principal pode ser formulado conjuntamente com o pedido de tutela cautelar.

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

exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual. Com uma leitura atenta do citado dispositivo percebe-se que o afastamento do agente público pode-se dar tanto na esfera administrativa, quanto no âmbito de um processo judicial. Registra-se que o afastamento cautelar do agente suspeito de praticar improbidade administrativa é a única medida cautelar que pode ser aplicada tanto na seara do procedimento administrativo, quanto no processo judicial da ação de improbidade administrativa.

Wallace Paiva Martins Júnior (2013, p.1241) explica que o afastamento é provisório, e pode ser decretado pela autoridade administrativa ou judicial quando for útil (necessário) à instrução processual, tanto na fase investigatória, quanto na judicial, e se fará sem prejuízo da remuneração, para evitar perecimento de provas, influência sobre testemunhas

De acordo com Nathan Barros Osipe (2016, p. 111) especificamente no que diz respeito à medida cautelar de afastamento do agente público, deverá o juiz agir de modo a preservar a instrução processual. Ou seja, caso a presença do agente no cargo, emprego ou função esteja prejudicando a produção probatória, será ele afastado cautelarmente do seu posto, sem prejuízo dos seus vencimentos

Nesse sentido, Neves e Oliveira (2020, p. 375/378) qualificam a cautelar de afastamento do agente público como uma cautelar probatória, já que seu objetivo é permitir a realização regular da instrução probatória. No que se refere aos requisitos, citados autores elencam os tradicionais i) perigo da demora e ii) fumaça do bom direito, mas com particulares, pois enquanto nas cautelares em geral a fumaça do bom direito se refere à probabilidade do direito material existir, nas cautelares probatórias diz respeito ao direito à prova, dessa forma, se o autor da ação demonstrar que tem direito a produzir determinada prova (o que é fácil) será preenchido o requisito. Já o perigo da demora, segundo os citados autores, exige indiscutível criação de obstáculo pelo agente à colheita da prova, já que se justifica no perigo de a prova não ser produzida por conduta do investigado, como na coação de testemunhas e o desvio/extravio de documentos.

Inês da Trindade Chaves de Melo (2018, p. 114) defende que não é qualquer ato de improbidade administrativa que permite o afastamento do agente público das suas funções, e que é preciso verificar a gravidade do ilícito, sob pena de se aplicar o afastamento das atribuições em situações que a própria sanção final do agente será menos rigorosa. Diante dessas situações menos graves, a citada autora defende o uso alternativo de outras medidas cautelares, como busca e apreensão de documentos.

O STJ que dialoga com a opinião da autora citada, de que se exige elementos de prova concretos de que o agente está interferindo na produção da prova (SLS nº 2.452/BA, julgado em 01/02/2019).

Questiona-se se referida cautelar pode recair contra detentores de mandato eletivo, por exemplo, prefeitos.

Neves e Oliveira (2020, p. 380) explicam que uma análise sistêmica da lei de improbidade demonstra claramente que todo e qualquer agente público deve suportar, e se a interpretação literal do art. 20, parágrafo único da LIA não permite sua aplicabilidade a agentes políticos considerando-se que o dispositivo menciona apenas o afastamento de cargo, emprego e função, nada disciplinando a respeito de mandato eletivo (como defende alguns doutrinadores), também não se poderia, por ausência de previsão legal, aplicar as sanções do art. 12 da LIA aos referidos agentes detentores de cargo eletivo, afinal, no art. 12 simplesmente prevê “perda da função pública” sendo omissos com relação a “mandato”.

Dúvida pode surgir com relação ao prazo da cautelar de afastamento do agente, sobretudo porque, mesmo afastado da função, cargo ou emprego, ele continuará a receber remuneração, não sendo moral que um agente, além de acusado de ato de improbidade, continue a receber, eternamente, sem qualquer contraprestação dos seus serviços.

Neves e Oliveira (2020, p. 379) entendem que o tempo de duração deverá perdurar até o final da instrução probatória do processo judicial.

No STJ há um parâmetro de 180 (cento e oitenta) dias concebido como razoável para se manter o afastamento cautelar de prefeito para fins de instrução probatória do processo judicial de improbidade administrativa. Todavia, excepcionalmente, diante de peculiaridades fáticas, como a existência de inúmeras ações por ato de improbidade e fortes indícios de utilização da máquina administrativa para intimidar servidores e prejudicar o andamento das investigações, o STJ considerou válida a prolongação do período de afastamento (AgRg na SLS 1.854/ES, julgado em 13/03/2014).

Sobre o assunto, as 4^o e 5^o câmaras cíveis do TJPR editaram enunciado n^o 98 “Em ação de improbidade administrativa, o prazo de afastamento do agente público, ainda que detentor de mandato eletivo, pode ultrapassar 180 dias, desde que, posteriormente a esse prazo, a manutenção da medida seja justificada em peculiaridades fáticas, devidamente comprovadas”.

3.7.2 Medidas cautelares patrimoniais

Inês da Trindade Chaves de Melo (2018, p. 120/121) ao tratar sobre medidas cautelares patrimoniais previstas na LIA afirma que há duas hipóteses: o art. 7^o, que trata da indisponibilidade de bens e o art. 16, que trata sobre o sequestro.

Tiago Ravazzi Ambrizzi (2014, p. 307), citando Francisco Octavio de Almeida Prado, escreve que há doutrinadores, minoritários, que defendem que a cautelar de indisponibilidade de bens prevista no art. 7º da LIA apresenta as disposições gerais das cautelares, enquanto o art. 16 da LIA, que trata sobre o sequestro, é a que vai materializar a indisponibilidade de bens em razão de atos de improbidade administrativa.

O STJ, contudo, adota a tese de que a decretação da indisponibilidade não se confunde com o sequestro, sendo institutos diferentes, por exemplo, na decretação de indisponibilidade não precisa individualizar os bens, e pode alcançar tantos bens quantos forem necessários a garantir as consequências financeiras da prática de improbidade, mesmo os adquiridos anteriormente à conduta ilícita (REsp 1.177.290/MG, julgado em 22/06/2010).

3.7.2.1 Indisponibilidade de bens (art. 7º, LIA)

Tiago Ravazzi Ambrizzi (2014, p. 306) nos lembra que a indisponibilidade de bens tem matriz no art. 37, §4 da CF 88, ao dispor que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível

A indisponibilidade de bens significa impossibilidade de alienação e tem por objetivo garantir futura execução por quantia certa, seja a reparação por dano moral, ou material, assemelhando-se com o antigo arresto do CPC 1973, e pode se concretizar de diversas formas, em se tratando de bens imóveis, deve-se garantir a inalienabilidade imobiliária com a inscrição do ato judicial no respectivo Registro de Imóveis, já quanto aos bens móveis, nada impede que o próprio requerido figure como depositário, desde que preste contas ao magistrado, sendo que esse ponto deve ser visto com cautela, tendo em vista a possibilidade de desvio de bens dessa natureza (MELO, 2018 p. 126).

Inês da Trindade Chaves de Melo (2018, p. 130) escreve que, para o deferimento da cautelar de indisponibilidade de bens exige-se apenas a fumaça do bom direito, pois no que se refere ao perigo da demora, citada autora entende que exigir prova, ainda que indiciária, da intenção do agente em dilapidar ou desviar o patrimônio, resultaria na ineficácia da cautelar, pois seria quase impossível sua demonstração.

Eduardo Cambi e Renê Francisco Hellman (2019, p. 3) têm idêntico entendimento:

Dessa forma, havendo fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa, que cause lesão ao patrimônio público ou importe em enriquecimento ilícito (isto é, mesmo sem a comprovação de dilapidação efetiva ou iminente do patrimônio público), o juiz pode decretar a indisponibilidade ou o bloqueio dos bens do indiciado ou demandado, com fundamento no art. 7º da Lei 8.429/92, porque o *periculum in mora*, nessa fase do processo, milita em favor da sociedade e tem por objetivo tanto evitar a dilapidação patrimonial futura quanto garantir o ressarcimento ao erário e/ou a devolução do produto do enriquecimento ilícito, decorrente de eventual condenação, nos termos do art. 37, § 4º, da CF.

Nesse sentido também é a jurisprudência do STJ, que decidiu, sob a sistemática dos recursos repetitivos, que o perigo da demora para as hipóteses da cautelar de indisponibilidade de bens encontra-se implícito no comando legal (art. 7º, LIA) que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa (REsp 1.366.721/BA, julgado em 26/02/2014).

Por outro lado, não se aplica o entendimento firmado no parágrafo anterior para a indisponibilidade de bens a fim de assegurar o pagamento de indenização por danos morais coletivos, sendo necessário o preenchimento dos requisitos da tutela de urgência para a sua concessão (REsp 1.728.658/MS, julgado em 04/12/2018).

Nesse sentido, para o deferimento da cautelar de indisponibilidade de bens referente ao pedido de indenização por danos morais coletivos formulados em ação de improbidade, deve-se comprovar, além da fumaça do bom direito, que é requisito obrigatório para qualquer cautelar, o perigo da demora.

Eduardo Chemale Selistre Peña (2013, p. 235) tem posição diametralmente oposta a todas apresentadas acima. Para citado autor, que defende corrente minoritária, o entendimento de que a indisponibilidade de bens prevista na Lei de Improbidade Administrativa não carece da demonstração do *periculum in mora* não encontra respaldo na própria Lei e colide com princípios constitucionais. Os argumentos utilizados por ele, são, em síntese: a) o art. 7º da LIA não exige expressamente a demonstração do perigo da demora, mas também não o dispensa, de sorte que deve preponderar a regra geral do duplo requisito; b) a CF88 assegura o direito de propriedade e garante que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal, o que demonstra que a regra é a livre disposição do patrimônio, e exceções devem ser amplamente justificadas; c) a CF88 assegura o princípio da presunção de inocência, perfeitamente aplicável aos processos de improbidade; d) deve-se respeitar o princípio da proporcionalidade, não sendo difícil concluir que referido princípio é desconsiderado quando se admite a indisponibilidade de bens sem a presença do requisito perigo da demora.

O art. 7º da LIA dispõe que a indisponibilidade recairá nas hipóteses de enriquecimento ilícito (art. 9º) e lesão ao erário (art. 10), sendo omissos com relação às hipóteses de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro e tributário (art. 10-A) e afronta aos princípios da Administração Pública (art. 11). Diante disso, pergunta-se: um ato de improbidade que implica apenas em afronta aos princípios (art. 11), tem fundamento o pedido de cautelar de indisponibilidade de bens?

Ambrizzi (2014, p. 309), citando Miguel Slhessarenko Jr., defende ser a indisponibilidade não apenas incompatível, como até mesmo despicienda, nos casos sujeitos ao art. 11, que tratam da improbidade por afronta aos princípios.

Neves e Oliveira (2020, p. 354) têm posição diametralmente oposta, argumentam que, em que pese a omissão do legislador, deve-se aplicar a cautelar de indisponibilidade dos bens também para os demais atos de improbidade administrativa, sendo cabível, por exemplo, para o pagamento da multa civil a fim de garantir eventual execução dessa multa (obrigação pecuniária).

Em tal sentido é a jurisprudência do STJ, ao decidir que a indisponibilidade dos bens também se aplica aos atos de improbidade administrativa na modalidade violação aos princípios da Administração Pública (REsp 1.665.659/SC, julgado em 23/10/2017). Ainda sobre citado assunto, a 2ª turma do STJ já decidiu que a cautelar de indisponibilidade dos bens abrange a sanção da multa civil (REsp 1.756.370/SC, julgado em 02/04/2019).

Dúvida pode surgir quando a indisponibilidade recai sobre bens que o agente já tinha antes da prática do ato ilícito. Segundo a 1ª turma do STJ, a decretação de indisponibilidade de bens em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa deve observar o teor do art. 7º, parágrafo único, da lei nº 8.429/92, limitando-se a constrição aos bens necessários ao ressarcimento integral do dano, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade (REsp 401.536/MG, julgado em 06/02/2006 e REsp 1.301.695/RS, julgado em 06/10/2015). Portanto, bens adquiridos anteriormente ao ato de improbidade poderão ser objeto da cautelar de indisponibilidade.

Em tal sentido é o enunciado nº 95, editado em conjunto pela 4ª e 5ª câmaras cíveis do TJPR: “Na ação de improbidade, a decretação de indisponibilidade de bens pode recair sobre aqueles adquiridos anteriormente ao suposto ato”.

Em arremate, e valendo-se dos ensinamentos de Neves e Oliveira (2020, p. 360/367), são importantes essas considerações finais acerca do assunto: a) bem de família não pode ser abarcado pela cautelar de indisponibilidade dos bens, porque no momento executivo esse bem não servirá à satisfação do direito, exceto, é claro, se o bem for produto do ato de improbidade administrativa⁴⁴; b) o recebimento da

⁴⁴ Tome nota: A 1ª turma do STJ, no REsp 1.164.037/RS, julgado em 20/02/2014 decidiu que verbas trabalhistas não pode ser objeto de indisponibilidade de bens.

petição inicial na forma do art. 17, §7º da LIA é medida procedimental exclusiva da ação principal de improbidade, de forma a não ser necessário o recebimento da petição inicial da ação cautelar, o que também viabiliza a concessão *inaduita altera parte* da medida de indisponibilidade⁴⁵; c) não se aplica o art. 2º da lei nº 8.426/92, de que a liminar só pode ser concedida após a audiência do representante judicial de pessoa jurídica de direito público, isso porque, na ação de improbidade é a pessoa jurídica de direito público a vítima.

3.7.2.2 Sequestro (art. 16, LIA)

O sequestro tem previsão no art. 16 da LIA, que faz remissão ao CPC antigo, com previsão da cautelar de arresto, contudo, com a vigência do novo CPC, extinguiu-se as cautelares nominadas/típicas, mencionando o sequestro apenas como uma das medidas que o magistrado pode determinar em seu poder de cautela, por isso, para o deferimento do sequestro previsto na LIA, basta tão somente a demonstração da fumaça do bom direito e do perigo da demora, não mais se exigindo os requisitos das cautelares típicas previstas no CPC antigo (MELO, 2018, p. 130/131).

Neves e Oliveira (2020, p. 368) afirmam que há na doutrina controvérsia a respeito da natureza dessa medida, porque alguns doutrinadores afirmam que, na verdade, essa medida cautelar não se trata de sequestro, mas sim de arresto, sob o argumento de que o §2º do art. 16 prevê o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, situações que melhor se amoldaria ao arresto.

Diante dessa discussão, citados autores defendem que, sendo uma obrigação de pagar quantia certa, a cautelar adequada será a de arresto, por outro lado, sendo uma obrigação de entregar coisa, como, por exemplo, prefeito que se apropria indevidamente dos computadores do paço municipal, aí a cautelar será de sequestro (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 369).

Inês da Trindade Chaves de Melo (2018, p. 131), concorda com esses autores, pois afirma que o sequestro deve recair sobre coisa certa, determinada, não podendo alcançar de forma indeterminada, todo o patrimônio do agente.

45 Sobre a possibilidade de concessão da cautelar *inaudita altera parte*, as 4º e 5º câmaras cíveis do TJPR editaram enunciado nº 94 "É possível o deferimento da medida acautelatória de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa nos autos da ação principal sem audiência da parte adversa e, portanto, antes da notificação a que se refere o art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/92".

Em tal sentido também é a jurisprudência da 2º turma do STJ (AgRg REsp 1.317.653/SP, julgado em 07/03/2013).

Neves e Oliveira (2020, p. 372), ao explicar essa distinção entre as cautelares, escrevem que, na cautelar de indisponibilidade dos bens, como a medida servirá para ressarcimento do prejuízo gerado ou devolução do enriquecimento indevido, mostra-se justificável que todos os bens do ímprobo sejam objetos de constrição, contudo, essa mesma conclusão não se aplica ao sequestro, afinal, se a medida visa a constrição de bens adquiridos com valores obtidos ilegalmente ou de bens desviados do patrimônio público, naturalmente somente aqueles bens adquiridos após a prática do ato de improbidade poderão suportar a medida de constrição judicial.

Outra distinção entre as cautelares do arresto e sequestro, encontra-se nos requisitos para a concessão, enquanto no arresto o perigo do dano é presumido, no sequestro deve-se comprová-lo. Por outro lado, em ambas cautelares deverá ser comprovada a fumaça do bom direito. Comentando essa distinção Neves e Oliveira (2020, p. 374/375) reconhecem que há entendimento doutrinário que defende ser necessária a comprovação do efetivo *periculum in mora* na cautelar de sequestro, não sendo essa a realidade da cautelar de indisponibilidade de bens, todavia, citados autores criticam tal posição, utilizando como argumento “ou bem se exige a prova do *periculum in mora* em ambas, ou em ambas ele será presumido, já que inexistente diferença substancial entre as duas cautelares”.

Por fim, anota-se que a medida cautelar (independentemente da espécie) é revogável, e por isso uma vez desaparecidos os requisitos que ensejaram a concessão da medida, deverá ela ser revogada (OSIPE, 2016, p. 111).

Tiago Ravazzi Ambrizzi (2014, p. 314), ao explicar que a cautelar (arresto, sequestro, indisponibilidade de bens, etc) pode ser revogada a qualquer tempo, e enfatizar que na hipótese de vir a ser julgada improcedente a ação principal de improbidade, haverá a revogação da cautelar, ocasião que o réu poderá postular ao demandante os prejuízos causados com a efetivação da indisponibilidade, defende a exigência de caução real ou fidejussória pelo postulante, a fim de ulterior reparação dos prejuízos causados ao requerido com a efetivação da indisponibilidade.

3.8 Coisa julgada

A Constituição Federal vigente garante no art. 5º, inciso XXXVI, que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

No processo tradicional, envolvendo interesses estritamente particulares, a coisa julgada tem efeitos limitados às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros, conforme previsto no art. 506 do CPC. Por isso, a decisão de um processo entre "A" e "B", em regra, não afeta "C".

Antes de se tratar do instituto da coisa julgada é preciso se perguntar: para qual demanda? Se for em ações tradicionais, vigora estritamente os preceitos do CPC, em que a coisa julgada é *intra partes*. Por outro lado, ao se tratar de coisa julgada em demanda coletiva, o instituto apresenta nuances diferentes.

A coisa julgada, tendo em vista as modificações ocorridas no direito tradicional, teve que ser modificada para se adequar aos perfis das ações coletivas, pois tais situações envolvem mais de um legitimado, devendo por tal motivo possuir eficácia além das partes do processo, mais abrangente, de forma a amparar todos aqueles que possuem o direito pleiteado (MARCON, 2008, p.130).

Hugo Nigro Mazzilli (p. 9, 2005) ao distinguir coisa julgada formal, da coisa julgada material, explica que aquela ocorre quando da sentença não mais caiba recurso algum, enquanto nesta os efeitos da sentença passam a ser imutáveis entre as partes.

Essa é a regra: a coisa julgada limitada entre as partes. Contudo, para fins de demanda coletiva (aqui incluído a lei de improbidade) vigora a exceção.

Luiz Manoel Gomes Junior e Ricardo Alves de Oliveira (2013, p. 156/157) informa que o legislador ordenou um sistema próprio para a tutela dos interesses oriundos dos conflitos de massa da sociedade, a chamada tutela jurisdicional diferenciada, e que é reflexo dos conflitos sociais que se instauraram no último século. Para citados autores, cada vez mais preza-se pela tutela de direitos como saúde, educação, cultura, segurança, meio-ambiente sadio, direitos esses de natureza fluida atribuindo-se sua titularidade a todo e qualquer cidadão.

Dentro das denominada tutela jurisdicional diferenciada, também conhecida por tutela coletiva, insere-se o tema improbidade administrativa.

Neves e Oliveira (2020, p. 331) citam que uma das mais relevantes distinções entre a tutela coletiva e a tutela individual é a coisa julgada, porque enquanto a regra é a eficácia entre as partes da coisa julgada, na tutela coletiva essa eficácia é *ultra partes* e *erga omnes*, e a coisa julgada obedece aos comandos do *secundum eventum probationis* e *secundum eventum litis*.

Há autores que diferenciam efeitos *ultra partes* de *erga omnes*. É o caso de Fernando Henrique Rossi (2013, p. 162), que entende por efeito *erga omnes* o que se reporta à ação coletiva cujo objeto envolve um direito difuso, e por efeitos *ultra partes* quando a demanda de massa objetivar um interesse difuso. Para citado autor, efeitos *erga omnes* é mais amplo que *ultra partes*, visto estes efeitos estarem limitados ao grupo, classe ou categoria que possuam o interesse coletivo, quando que o interesse *erga omnes* abrange a totalidade de atingidos, sem a mencionada limitação.

Neves e Oliveira (2020, p. 331), ao comentarem sobre a coisa julgada na ação de improbidade (2020, p. 332), apresentam três correntes. Uma primeira, majoritária, defende a tese de que por ser a ação de improbidade uma ação coletiva, aplica-se a ela as regras do microsistema coletivo. Uma segunda corrente, defende que se aplica o regime da coisa julgada do CPC, de forma a produzir a coisa julgada material mesmo se a sentença for improcedente por ausência ou insuficiência de provas. Por fim, há a terceira corrente, que defende uma aplicação parcial do art. 103 do CDC, limitando sua aplicação ao pedido de reparação de danos, de forma que os pedidos sancionatórios não possam ser repetidos em outra ação de improbidade.

Adotando-se o entendimento da corrente majoritária de que à ação de improbidade aplica-se as regras do microsistema coletivo, deve-se reconhecer à coisa julgada das suas decisões os comandos *secundum eventum probationis* e *secundum eventum litis*.

Eduardo Cambi (2003, p. 55) traz explicação didática sobre a coisa julgada sobre o assunto:

dependendo do resultado do processo, diferente pode ser a implicação da coisa julgada material. Assim, pelo menos dois caminhos se abrem: i) sendo as provas suficientes e adequadas à elucidação das questões de mérito, a decisão, mesmo a que rejeita a pretensão, produz coisa julgada material, não se admitindo a propositura de ação posterior, para rediscutir a matéria; ii) não havendo provas suficientes e adequadas para a compreensão da *res in iudicium deducta*, a decisão, malgrado possa ser considerada de mérito (já que apta, pelo menos sob os aspectos formais, ao julgamento da pretensão), não se reveste da autoridade da coisa julgada material, porque não convém politicamente emitir um juízo fictício de certeza, fundado no rigoroso mecanismo do ônus da prova (objetivo) como regra de julgamento, o que teria como resultado a produção da coisa julgada material, inviabilizadora do ajuizamento de nova ação, com idêntico fundamento, mas com novas e melhores provas.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 1.077), explicando a aplicabilidade da coisa julgada *secundum eventum probationis* à ação de improbidade administrativa, escrevem que, se a ação de improbidade administrativa for julgada improcedente por insuficiência de provas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Cirúrgica é a observação de Vinícius José Corrêa Gonçalves, que em artigo publicado na revista *Argumenta Journal Law* (2005, p. 277), frisou que o surgimento ou não da coisa julgada material nas ações coletivas (aqui inclui a improbidade administrativa) fica condicionado ao exaurimento dos meios probatórios, não ao resultado da demanda coletiva posta em juízo.

Por exemplo, se o Município de Londrina ajuíza ação de improbidade contra servidor público municipal, mas por relapso do advogado público nenhuma prova é juntada, a improcedência dessa demanda não inviabiliza que posteriormente, o próprio Município, ou até mesmo o Ministério Público, proponha uma nova ação de improbidade. Igualmente será possível que o cidadão ajuíze uma ação popular. Evidentemente que nessa nova ação os autores deverão juntar elementos de provas, sob pena de extinção do feito sem resolução do mérito, sob justificativa de coisa julgada para alguns doutrinadores ou falta de interesse de agir para outros.

Como explicado acima, diante da improcedência da ação por ausência de provas, poderá ser ajuizada uma nova ação, desde que apresente provas novas. Diante disso, questiona-se: o juiz, ao extinguir a primeira demanda, deve trazer na sua fundamentação ou no dispositivo da sentença que a demanda foi extinta por falta de prova?

Há duas correntes sobre o assunto.

Uma corrente exige que na motivação ou no dispositivo da decisão conste, expressa ou implicitamente, a circunstância da ausência ou insuficiência de provas. Já outra corrente defende que não precisa constar tal informação na fundamentação ou no dispositivo, pois sempre que um legitimado propuser, com o mesmo fundamento, uma segunda demanda coletiva na qual fundamente sua pretensão em uma nova prova, estar-se-á diante da possibilidade de obter-se uma segunda decisão. Neves e Oliveira (2020, p. 336) filiam-se à segunda corrente, pois entendem que a adoção da primeira corrente limitaria indevidamente o conceito de prova nova.

Mas o que vem a ser "prova nova"? É aquela que surgiu após a extinção da demanda ou pode ser considerada a que já existia mesmo antes da sua propositura?

Neves e Oliveira (2020, p. 337) explicam que, por prova nova, para fins de ações coletivas, aqui incluída a de improbidade, poderá ser a anterior, concomitante ou posterior à demanda judicial; será nova porque, no tocante à pretensão do autor, é uma novidade, mesmo que, em termos temporais, não seja algo recente.

Na tutela dos direitos difusos outra peculiaridade é a técnica da coisa julgada *secundum eventum litis*, também conhecida por *secundum eventum litis in utilibus* porque somente a decisão que seja útil ao indivíduo será capaz de vinculá-lo a sua coisa julgada material, cuja localização normativa está no art. 103, §1º do CDC, que dispõe que os efeitos da coisa julgada previstas nos incisos I e II do citado dispositivo não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, da classe ou da categoria, em regra também aplicável ao inciso III. Significa dizer que, decorrendo de uma mesma situação fática jurídica consequências no plano do direito coletivo e individual e sendo julgado

improcedente o pedido formulado em demanda coletiva, independentemente da fundamentação, os indivíduos não estarão vinculados a esse resultado, podendo ingressar livremente com suas ações individuais (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 339).

Neves e Oliveira (2020, p. 340) apresentam duas exceções a esse benefício da coisa julgada material, a saber: a) quando o indivíduo é informado na ação individual da existência da ação coletiva, e num prazo de 30 dias prefere continuar com sua ação, hipótese que não será beneficiado da sentença coletiva de procedência (art. 104, CDC); b) nas ações coletivas de direito individual homogêneas, o art. 94 CDC admite a intervenção dos indivíduos como litisconsortes do autor, sendo que nesse caso os indivíduos se vinculam a qualquer resultado do processo coletivo, mesmo no caso de sentença de improcedência.

Pode surgir dúvida com relação à concomitância da ação popular e a ação de improbidade administrativa.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 1081), escrevem que a procedência da ação popular não inviabiliza o ajuizamento da ação de improbidade, não só para a possível complementação da reparação do dano (art. 17, §2, da LIA), como também para a aplicação das sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (art. 12), que não podem ser buscadas pelo autor popular.

À guisa de ilustração, pode o cidadão ajuizar ação popular alegando que o prefeito utilizou-se de verba pública para se autopromover, contudo, seu pedido estará limitado ao ressarcimento dos danos. Dessa forma, será possível que o Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada ajuíze a respectiva ação de improbidade, recaindo a imputação sobre os mesmos fatos narrados na ação popular, e com vistas a aplicar ao gestor as sanções previstas no art. 12 da LIA. Caso o ressarcimento na ação popular tenha ficado aquém dos prejuízos efetivamente sofridos pelo erário, poderá ser cobrado sua complementação na ação de improbidade. Evidentemente que se na ação popular o prefeito ressarcir o erário em sua integralidade, na ação de improbidade não deverá ser novamente condenado ao pagamento, pois seria punição dupla.

Entretanto, o julgamento de improcedência da ação popular pelo mérito inviabiliza o ajuizamento da ação de improbidade, desde que, por óbvio, haja identidade de causa de pedir, e vice-versa, ou seja, a improcedência da ação de improbidade por razões de mérito inviabiliza o ajuizamento da popular (GARCIA; ALVES, 2013. p. 1081).

Por exemplo, se um cidadão de Jacarezinho-PR ajuíza uma ação popular alegando que a licitação de merenda de determinada escola municipal foi superfaturada, e na instrução processual constata-se que o preço era compatível com o mercado, a improcedência dessa ação pelo mérito inviabiliza o ajuizamento da ação de improbidade.

Contudo, se a ação popular for improcedente por ausência ou insuficiência de provas, aí poderá ser proposta nova ação, pois, como explicado acima, a coisa julgada é *secundum eventum probationis*.

Por fim, importante trazer as lições gerais de Hugo Nigro Mazzilli (2005, p. 9) que em artigo específico sobre a mitigação da coisa julgada no processo coletivo resume esse assunto:

a) *inter partes*, no caso de ação individual; b) *erga omnes*, na ação civil pública ou coletiva que verse interesses difusos, quando julgada procedente; c) *erga omnes*, na ação civil pública ou coletiva que verse interesses difusos, quando a improcedência se funde em qualquer outro motivo que não seja a falta de provas; d) não haverá coisa julgada material, na ação civil pública ou coletiva que verse interesses difusos, quando a improcedência se dê por falta de provas; e) *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, classe ou categoria de lesados, na ação civil pública ou coletiva que verse interesses coletivos, quando julgada procedente; f) *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, classe ou categoria de lesados, na ação civil pública ou coletiva que verse interesses coletivos, quando a improcedência se funde em qualquer outro motivo que não seja a falta de provas; g) não haverá coisa julgada material, na ação civil pública ou coletiva que verse interesses coletivos, quando a improcedência se dê por falta de provas, salvo para os lesados individuais que tenham intervindo na ação coletiva; h) *erga omnes*, na ação civil pública ou coletiva que verse interesses individuais homogêneos, quando julgada procedente, para beneficiar vítimas e sucessores; i) não haverá coisa julgada material, na ação civil pública ou coletiva que verse interesses individuais homogêneos, quando seja julgada improcedente por qualquer motivo, salvo para os lesados individuais que tenham intervindo na ação coletiva.

4 ANÁLISE EMPÍRICA DA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA JUSTIÇA ESTADUAL DO ESTADO DO PARANÁ NA MESORREGIÃO DO NORTE PIONEIRO NO PERÍODO DE 01/01/2015 A 01/01/2020.

Décio Franco David (2019, p. 64) traz uma frase que encontra correspondência com a temática deste trabalho: “a improbidade, o dar um jeitinho, a pura e simples sonegação, a corrupção em si, estão espalhados no tempo e no espaço no Brasil”.

Como explicado no item 2.1.1, a corrupção traz efeitos reflexos à sociedade, a qual denominamos por “efeito ricochete da corrupção”, e, nesse quadrante insere-se a improbidade administrativa, que, de certa forma, é corrupção em sentido amplo.

Eduardo Cambi (2018, p. 702), citando pesquisa da FIESP, exemplifica o que poderia ser feito com o dinheiro desviado pela corrupção:

- a) educação: número de matriculados na rede pública de ensino fundamental subiria de 34,5 milhões para 51 milhões de alunos, o que representaria um aumento de 47%, uma vez que mais de 16 milhões de jovens e crianças seriam incluídos;
- b) saúde: o número de leitos para internação nos hospitais públicos que atendem ao SUS poderia crescer 89%;
- c) habitação: 2.940.371 famílias poderiam ser atendidas;
- d) saneamento: serviço poderia crescer 103,8%, para acrescentar 23.347.547 casas com esgoto, o que diminuiria os riscos de saúde da população;
- e) infraestrutura: poderiam ser construída mais 13.230 km de estradas de ferro, ou serem construído 277 novos aeroportos, ou mais 172 novos portos.

Sérgio Claro Buonamici e José Antonio Remédio (2017, p. 149) destacam entre os instrumentos judiciais existentes para o combate à corrupção, a ação de improbidade administrativa, para citados autores, ela tem se destacado como importante instrumento de tutela coletiva no combate preventivo e repressivo à improbidade administrativa.

Mas, será que a proposição formulada por Sérgio Claro Buonamici e José Antonio Remédio de que a lei de improbidade é efetiva, se confirma?

A pesquisa tem essa pergunta como problema central da investigação, que se combina a outras cinco perguntas: 1) Qual o perfil do legitimado ativo e passivo? 2) Há relevância prática na defesa preliminar (art. 17, §7º, 8.429/92)? 3) Para a configuração do ato de improbidade exige-se a presença do elemento subjetivo, mas no dia a dia forenself sua comprovação mostra-se sem maiores problemas? 4) há acordos nas ações de improbidade administrativa? 5) Pode-se afirmar que há relação entre cargo de comissão e a prática do ilícito ímprobo?

4.1 Metodologia

A metodologia de pesquisa utilizada para tentar responder às perguntas é empírica direta. Direta porque é o próprio pesquisador que coleta os dados, não se valendo de dados já existentes (exemplo: utiliza o Atlas da Violência onde os dados já estão prontos), quando então a pesquisa é denominada empírica indireta.

Lee Epstein e Gary King na obra *The Rules of Inference* (2013, p. 72/76) trazem 4 motivos positivos para se realizar uma pesquisa empírica.

- 1) A pesquisa empírica é um empreendimento social.
- 2) Minimiza as chances de que leitores informados, e talvez até não-informados, questionem se o pesquisador está ciente a respeito das atualizações mais recentes na área específica sob análise.
- 3) Diminui as chances de se fazer novamente um trabalho já feito, de se “reinventar a roda”.
- 4) Garante que alguém estará interessado nos resultados e aumentam as chances de que outros investigadores examinem a pergunta de pesquisa, reavaliem suas evidências por um novo ângulo, ou introduzam evidência nova de um problema próximo parecido, resultando disso mais conhecimento sobre as preocupações da comunidade.

O objeto de análise desta pesquisa foram as ações de improbidade administrativa ajuizadas entre o período de 01/01/2015 a 01/01/2020, tendo algum dos municípios da mesorregião do Norte Pioneiro como parte ou interessado. Nesse quadrante, nos dados coletados consta tanto as ações em que envolvem diretamente o município, quanto as que envolvem autarquias e fundações municipais.

A escolha de pesquisar o tema improbidade nos municípios da mesorregião do Norte Pioneiro justifica-se por três argumentos: 1) O programa de pós-graduação em direito da UENP situa-se em Jacarezinho, município que faz parte dessa região; 2) e apresenta como proposta a investigação crítica da problemática social da exclusão, buscando a compreensão dos mecanismos de alargamento do acesso popular ao judiciário, preocupado em resgatar uma interpretação de cunho mais social que formal, de modo a criar no pesquisador a consciência de seu papel político, de construtor da cidadania e de afirmação do Estado das leis e não do Estado dos governos; 3) Um dos objetivos do PPGD é melhorar os índices sociais da região, nesse ponto é importante reiterar o que já foi exposto no tópico 2.1.1: a improbidade administrativa é um

instrumento de combate à corrupção, que, por sua vez, traz efeitos ricochetes à sociedade, como menos investimentos em direitos sociais.

Utilizando-se dos exemplos de Rogério Gesta Leal (2014, p. 9/10) com a corrupção hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da sociedade civil; escolas públicas não têm recursos orçamentários para a aquisição de material escolar em face de desvios de recursos para fins pessoais de agentes públicos, e alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas, entre outros.

Como diz Eduardo Cambi (2018, p. 712), em seu livro *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo*, a corrupção atrasa o desenvolvimento econômico e social, restringe a soberania do povo, apropria a coisa pública para a realização de interesses privados, gera promiscuidade entre os poderes político e econômico, ressalta privilégios e desigualdades, destrói cidadania, enfraquece democracia.

4.1.1 Informações metodológicas

A informação sobre quais municípios fazem parte da mesorregião do Norte Pioneiro foi extraída do site da subprocuradoria-geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional do MPPR: <http://www.planejamento.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2217>. Constatou-se que 45 municípios compõem referida região.

Posteriormente, procurou-se o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) nos sites de cada município, e, com a obtenção dessa informação, passou-se para a pesquisa no sistema eletrônico do Poder Judiciário do Estado do Paraná (Projudi).

A opção pela escolha das ações em trâmite apenas na justiça estadual tem duas justificativas. A primeira é que, pelo fato de a presente pesquisa envolver apenas municípios, muito provavelmente o número de ações com interesse da União seria irrisória. A segunda, é que o Projudi, se comparado ao sistema da justiça federal da 4ª região (e-Proc⁴⁶), mostra-se mais funcional para a realização de pesquisas empíricas processuais.

⁴⁶ Projudi e E-proc são sistemas eletrônicos para a tramitação dos processos judiciais, em que o primeiro cuida dos processos de competência da justiça estadual no Paraná, enquanto o segundo cuida dos processos de competência da justiça federal.

A partir daí este foi o procedimento adotado na tela inicial do Projudi: 1) Clicou-se na aba superior "buscas"; 2) "Processos em 1º grau"; 3) inseriu-se o CNPJ de cada município; 4) na aba "classe processual" selecionou-se "ação civil de improbidade administrativa"⁴⁷; por fim, 5) na "data início de registro" inseriu-se 01/01/2015 e na "data fim de registro" inseriu-se 01/01/2020. Esse *modus operandi* repetiu-se com os 45 municípios.

Citada busca resultou em um total de 258 processos.

Contudo, o levantamento inicial revelou que 51 ações de improbidade se repetiam com outros municípios, e desta sobreposição de casos tornou-se necessário o descarte pela sua relação de litisconsórcio.

Também foi excluído da análise os autos nº 0001676-90.2015.8.16.0145, pois se trata de desdobramento de um processo autuado lá em 2013, sob nº 0002382-44.2013.8.16.0145 e, portanto, antes de 2015, o que foge à demarcação temporal da presente pesquisa (2015-2020).

Logo, foram analisados 206 processos.

Buscou-se coletar os seguintes dados, que deu condição para elaborar planilha que está no apêndice, montada em ordem alfabética, iniciando-se com as comarcas de entrâncias intermediárias e, depois, as comarcas de entrâncias iniciais: 1) número do processo e ano de propositura da ação; 2) autor da ação de improbidade; 3) situação atual dos autos; 4) modalidade do ato de improbidade administrativa imputado; 5) qualidade dos réus.

Com o levantamento dos dados passou-se à leitura dos processos visando resolver os 6 problemas desta pesquisa, que também incluiu em sua metodologia a realização no PPGD da UENP de um seminário de pesquisas em 10/12/2019, com o objetivo de colher impressões dos demais alunos e professores e, com eles, debater e validar os rumos da pesquisa.

Por fim, no que se refere ao levantamento teórico, ele foi eminentemente doutrinário, tomando por base a bibliografia constante do projeto de pesquisa apresentado ao PPGD da UENP.

4.2 Resultados e reflexões

⁴⁷ Pode haver divergência na base de dados constantes nessa pesquisa, uma vez que o critério de pesquisa utilizada no Projudi foi a "classe processual" da "ação civil de improbidade administrativa". Por isso, se o autor da ação protocolar a ação de improbidade como sendo uma "ação de obrigação de fazer" em vez de "ação civil de improbidade administrativa" ela não aparecerá na base de dados dessa pesquisa, contudo, a culpa por essa divergência não pode recair ao pesquisador, mas sim ao sujeito que cadastrou a ação de improbidade administrativa de maneira equivocada no Projudi.

O gráfico abaixo reflete o cenário das ações de improbidade administrativa que envolve algum município da mesorregião do norte pioneiro ou pessoa jurídica de direito público a ele vinculada (ex: autarquia municipal), ajuizadas entre 01/01/2015 a 01/01/2020 na justiça estadual. Registra-se que a coleta dos dados foi realizada durante o curso de mestrado e sua última atualização foi em 20/07/2020.

Os resultados coletados permitem extrair inúmeros dados importantes e inéditos, já que inexistente pesquisa específica sobre o assunto e podem ser utilizadas para sem-número de finalidades, desde política de enfrentamento à corrupção no norte pioneiro, estratégia de atuação nas ações de improbidade, até mesmo sugestões para a alteração da lei de improbidade administrativa.

Como já afirmado, há no apêndice deste trabalho tem uma planilha detalhada com todos os processos analisados, que deu suporte à elaboração dos gráficos colacionados à frente.

improbidade no norte pioneiro



Gráfico 1. Fonte: o autor

A análise do gráfico 1 permite algumas conclusões.

1) 11,16% das ações de improbidade ainda estão na fase de juízo preliminar (17,§7º LIA), sendo comum isso acontecer quando há vários réus, já que a dificuldade de intimá-los é maior, seja em razão de problemas estruturais, como a morosidade do poder judiciário, seja pela dificuldade em localizar o requerido, não sendo incomum tentativas de ele tentar se furtar da realização do ato processual.

2) 0,48% dos processos não tiveram a petição inicial recebida pelo juiz de 1º grau) enquanto outros 0,97% tiveram a petição inicial rejeitada após a interposição do agravo de instrumento ao TJPR.

4) 52,42% das ações encontram-se na "fase de instrução". O termo "instrução" aqui utilizado não é o mesmo daquele utilizado no processo civil que o divide por várias fases (postulatória, instrutória, decisória). Visando facilitar a exposição do assunto, foi utilizado o termo "instrução" para designar processos em que a ação superou o juízo preliminar, mas ainda não teve sentença.

5) 5,33% dos processos estão suspensos, seja porque há conexão com outros processos, seja porque há proposta de acordo sob avaliação das partes.

6) Em apenas 0,48% houve acordo entre as partes.

7) 8,25% das ações tiveram total ou parcial procedência em 1º grau, mas, em razão de recurso de apelação do réu, o processo encontra-se aguardando julgamento no Tribunal de Justiça.

8) 2,42% das ações foram procedentes e tiveram o trânsito em julgando, estando agora na fase de cumprimento de sentença, para que se extraia tutela satisfativa do mérito.

9) 0,48% das ações teve o trânsito em julgado e, com a tutela satisfativa já finalizada.

10) 4,33% das ações foram julgadas improcedentes em 1º grau e, em razão da interposição de apelação por parte do autor, os autos encontram-se no tribunal aguardando julgamento. Aqui, não se considerou apelações adesivas.

11) 8,25% das ações foram improcedentes, porque o juízo entendeu não estar demonstrado o elemento subjetivo; 12) enquanto 4,36% das ações foram improcedentes com fundamento em outras rubricas. Importante anotar que nesses últimos dois itens utilizou-se como parâmetros apenas os processos com trânsito em julgado.

Abaixo está a tentativa de responder aos 6 problemas da pesquisa.

4.2.1 Legitimidade ativa e passiva: pouca participação da pessoa jurídica interessada e rompimento da responsividade

O art. 17 da lei de improbidade administrativa traz que os legitimados para a propositura da ação podem ser tanto o Ministério Público, quanto a pessoa jurídica de direito público interessada.

Tal legitimidade, conforme já decidiu a 2ª turma do STJ, é concorrente e disjuntiva (REsp 1.542.253/SC, julgado em 20/10/2016). Concorrente, porque o art. 17 da lei de improbidade estabelece mais de um ente legitimado, e disjuntiva, porque qualquer um dos legitimados poderá ajuizar a respectiva ação independentemente do consentimento dos demais e, caso já tenha ingressado com a ação, admite-se litisconsórcio.

Por isso, diante de uma lesão ao erário de determinado município, tanto ele, quanto o Ministério Público poderá ajuizar a respectiva ação de improbidade administrativa.

Questiona-se: em que medida os municípios da mesorregião do norte pioneiro (incluindo fundações e autarquias) fizeram uso da sua competência para a propositura da ação de improbidade administrativa no período de 2015 a 2020? O gráfico abaixo responde

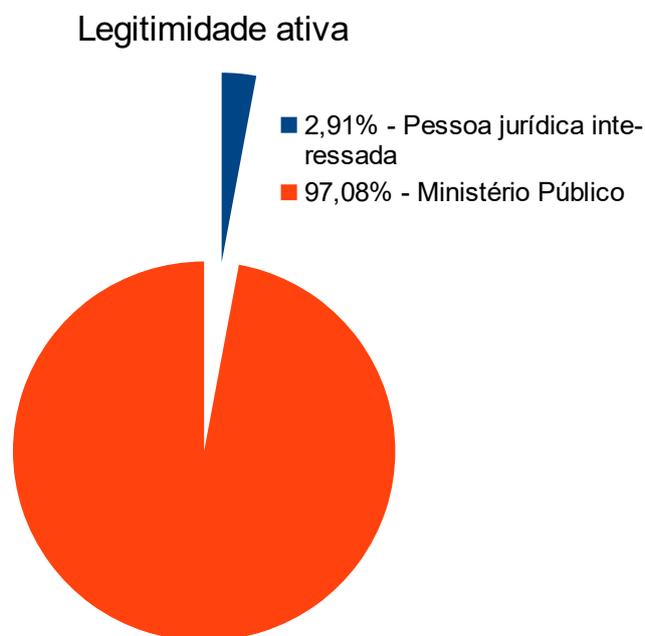


Gráfico 2. Fonte: o autor

O gráfico acima demonstra que 97,08% das ações foram propostas pelo Ministério Público, e ínfimos 2,91% referem-se às ações que foram ajuizadas pelo município.

Esse dado empírico confere legitimidade à afirmação de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 871), de que a pífia participação dos entes federados na repressão à improbidade vem acarretando um preocupante asoberbamento do Ministério Público, instituição que, não obstante o

notório comprometimento público de seus integrantes, encontra hoje sérias dificuldades para responder, a contento, aos legítimos reclamos da sociedade.

Também ratifica os escritos de Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020, p. 207), de que, na prática, é extremamente rara a propositura de ações de improbidade administrativa pela pessoa jurídica interessada. Citados autores criticam essa inércia por parte da fazenda pública, ao afirmarem que o corporativismo fala mais alto e, infelizmente, ainda não se tem a maturidade política e a plena cidadania que seriam necessárias para uma atuação mais efetiva dessas pessoas jurídicas como autoras das ações de improbidade administrativa.

Nesse sentido, verifica-se um predomínio na propositura de ações de improbidade administrativa pelo Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR). Sugere-se que essa proeminência se justifica porque o Ministério Público tem uma estrutura melhor para conduzir as investigações.

À guisa de exemplo, existe no âmbito do MPPR, os Grupos Especializados na Proteção do Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIAS) instituídos pela Resolução nº 5.525 e regulamentados pelas Portarias nº 01/2015 e nº 01/2019, e têm por objetivo atuar de maneira preventiva e repressiva, sobretudo nos casos de maior lesividade, repercussão, gravidade e complexidade, que importem em enriquecimento ilícito, causem danos ao patrimônio público e/ou atentem contra os princípios regentes da administração pública (MPPR, 2020a).

Além disso, a Constituição Federal garante, em seu §1º do art. 127, a independência funcional aos membros do *parquet*, fato este que permite ao promotor ou promotora atuar com mais liberdade e, ao menos na teoria, sem medo de represálias por parte dos investigados.

Ademais, há uma maior abrangência do Ministério Público sobre os municípios da comarca, que pode ser demonstrada nesse exemplo: a promotoria de justiça da Comarca de Andirá ajuizou 34 ações com relação ao município sede da comarca (Andirá), 1 ação referente ao município de Itambaracá e 13 com relação ao município de Barra do Jacaré.

No que se refere aos fatores que talvez expliquem o ínfimo ajuizamento de ações de improbidade pelos municípios, pode-se trazer a inexistência de independência funcional dos advogados concursados, pior ainda, em muitos desses municípios sequer há advogado concursado, sendo escolhidos advogados para ocupar cargos em comissão.

À guisa de ilustração, dos 6 processos que foram propostos pela pessoa jurídica interessada, 4 deles têm prefeitos como réus (0004380-98.2018.8.16.0039, 0003050-89.2017.8.16.0075, 0004686-90.2017.8.16.0075, 0007004-75.2019.8.16.0075) e as respectivas ações só foram propostas após fim do mandato eletivo do agente político.

Se existisse independência funcional à advocacia pública, este número de ações ajuizadas seria maior? Haveria o ajuizamento pelo município de ações em face do prefeito enquanto vigente o mandato? Fica a reflexão.

É possível, nesse sentido, que a ausência de independência da advocacia pública interfira na tutela da probidade administrativa pelo próprio ente lesado, resultando em menor número de ações de improbidade ajuizadas por ele.

Por fim, outro fator que pode interferir na pouca quantidade de ações ajuizadas pelas pessoas jurídicas é que a realidade dos municípios da mesorregião do norte pioneiro nos mostra que há pouca estrutura.

Nesse sentido, sugere-se:

- a) independência funcional aos membros da advocacia pública;
- b) substituição de advogados comissionados e empresas de assessoramento, por advogados concursados;
- c) apoio dos chefes do poder executivo no ajuizamento de ações de improbidade pelas procuradoras municipais, cujos resultados poderão refletir em mais investimentos na advocacia pública. Não se defende que os valores reembolsados através das ações de improbidade sejam revertidos em favor da advocacia pública ou de seus advogados. Não é isso. Trata-se de equipar um segmento da estrutura administrativa (advocacia pública) que pode ser muito útil no ressarcimento dos danos.

Após ter demonstrado o perfil dos sujeitos ativos das ações de improbidade administrativa, passa-se, agora, a responder a segunda pergunta dessa subseção: quem são os sujeitos passivos nas ações de improbidade?

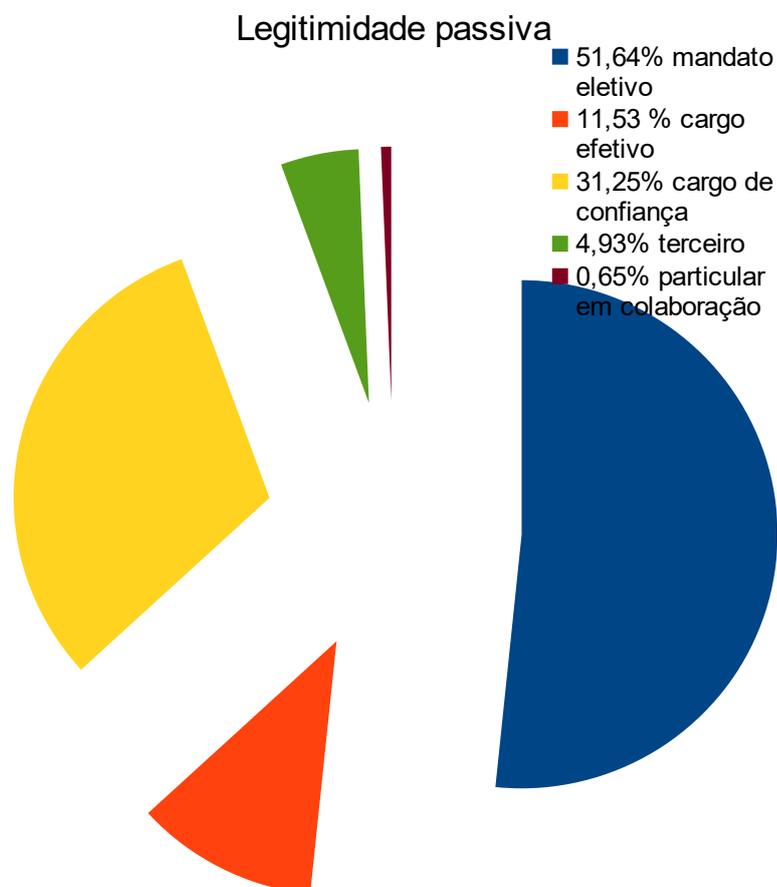


Gráfico 3. Fonte: o autor

A análise do gráfico 3 permite constatar que 51,64% das ações em trâmite de improbidade administrativa têm como réu pessoa detentora de mandato eletivo (prefeito, vice-prefeito ou vereador). Também constatou-se que pessoas ocupantes de cargo de confiança ocupam a segunda maior fatia – o item 4.2.5 foi destinado especificamente a esse grupo.

O elevado número de ações envolvendo políticos coloca sob fogo cruzado a noção de responsabilidade e é prejudicial à tentativa de uma administração escorreita, como explicado à frente.

Segundo Eliezer Gomes da Silva (2017, p. 3) responsabilidade é “representada pela efetiva correspondência, entre as ações dos governantes e as expectativas, interesses, necessidades e demandas dos cidadãos, refere-se a uma dimensão que interliga e pressupõe todas as demais”.

Dessa maneira, a constatação de que mais da metade das ações envolvem detentores de mandato eletivo cria uma força tendente a romper a responsividade, na medida em que o eleitor não espera que seu candidato esteja envolvido em negociatas, pois, se de um lado vigora o princípio da presunção de inocência em favor dos réus, de outro não se nega a elevada carga negativa que se irradia com uma acusação de ato de improbidade.

4.2.2 Defesa preliminar, para quê?

A lei de improbidade administrativa traz, em seu art. 17, §7º, um procedimento que deve ocorrer antes do recebimento da ação de improbidade pelo juiz. Trata-se do que a doutrina denomina como "resposta prévia", "defesa preliminar", "notificação prévia", "defesa prévia", "juízo de delibação".

Seja qual for a denominação utilizada, trata-se de um procedimento, com inspiração no código de processo penal (DORNA, 2020, p. 260), em que o requerido é notificado para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

Após a manifestação do requerido o juiz decidirá, em trinta dias, se recebe ou não a ação. Recebida a ação, seguirá o procedimento comum.

O gráfico seguinte demonstra a percentagem de defesas preliminares que foram acolhidas.

Defesa preliminar (art. 17, §7, LIA)

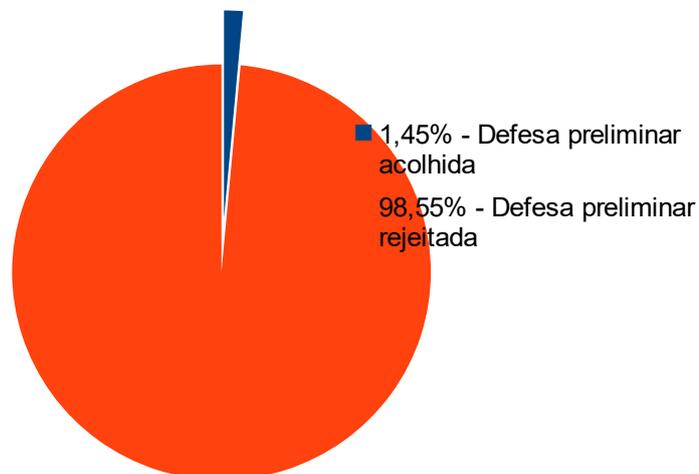


Gráfico 4. Fonte: o autor

Da análise do gráfico 4 constatou-se que irrisórios 1,41% das defesas preliminares foram acolhidas pelo Poder Judiciário, tal resultado coloca em dúvida a real necessidade da notificação prévia, por isso defendemos sua extinção, através dos seguintes argumentos:

a) a *ratio* da defesa preliminar é evitar o nascimento de relação processual destituída de justa causa, não se voltando, unicamente, ao exercício do contraditório, que será posteriormente exercido na contestação (GARCIA; ALVES, 2013, p. 962). Por isso, pode-se suprimir a defesa preliminar já que a defesa propriamente dita ocorrerá posteriormente, através da contestação.

b) é entendimento da 2ª turma do STJ, que a não observância da defesa prévia é causa de nulidade relativa, estando condicionada à existência e comprovação de prejuízo (REsp 1.315.771/SP, julgado em 29/03/2019).

c) a jurisprudência do STJ adota posição de que, na fase prevista no §7º do art. 17 da LIA, deve vigorar o princípio do *in dubio pro societate* visando salvaguardar o interesse público (REsp 1.192.758/MG, julgado em 04/09/2014).

d) no gráfico 4 a defesa preliminar foi acolhida em irrisório 1,45% dos processos.

e) no gráfico 1 constatou-se que 11,16% das ações estão na fase da defesa preliminar, ou seja, ainda no início da ação de improbidade, o que corrobora a afirmação de que tal procedimento torna o processo ainda mais moroso. À guisa de ilustração dessa morosidade, no apêndice há dois processos

(0003732-26.2015.8.16.0039 e 0005607-75.2015.8.16.0089) que foram ajuizados lá em 2015, e que ainda estão na fase do juízo de prelibação.

Por isso, a extinção da defesa prévia não traz prejuízos às partes, pelo contrário, pode significar mais celeridade à marcha processual e economia de recursos.

Ainda sobre a defesa preliminar as partes podem resolver de maneira mais célere o imbróglio jurídico, mediante negócio jurídico processual, podendo, por exemplo estipular sua dispensa. Essa é a posição de Aline Regina das Neves e Eduardo Cambi (2015, p. 232/233):

é possível mudar o procedimento ou fixar calendário diferenciado para os procedimentos de ação civil pública por improbidade administrativa, seja por envolverem causas complexas, com diversos fatos ou vários demandados, ou até mesmo para suprimir a necessidade de prévia notificação para defesa preliminar (art. 17, § 7.º, da Lei 8.429/1992), quando a supressão dessa fase não causar prejuízo à defesa e ela concordar expressamente, inclusive para que o processo tramite em prazo razoável.

Conclui-se: a existência da defesa preliminar não tem utilidade prática, a não ser alongar o processo e onerar os cofres públicos em razão de ritos procedimentais que existem apenas "pro forma".

Por fim, vale destacar que a necessidade de se excluir a defesa prévia do processo de improbidade pode ser atendida caso seja efetivado o projeto de lei nº 10.887/2018, que visa justamente sua extinção.

4.2.3 Elemento subjetivo: tarefa hercúlea de comprová-lo no ato de improbidade administrativa

Para a configuração dos atos de improbidade administrativa deve-se comprovar o dolo nas hipóteses de enriquecimento ilícito (art. 9º), concessão ou manutenção de benefício financeiro ou tributário indevido (art. 10-A), afronta aos princípios da Administração Pública (art. 11) e, no que se refere à lesão ao erário (art. 10), precisa-se comprovar dolo ou ao menos culpa grave.

Por conduta dolosa, nos valem da orientação jurídica nº 001 do MPPR “Na improbidade administrativa, o dolo é consciência e vontade de realizar os elementos objetivos dos tipos abertos descritos na Lei nº 8.429/1992”.

Eugenio Raul Zaffaroni e José Henrique Pierangeli (2018, p. 433) explicam que no direito penal o dolo significa o querer do resultado típico, a vontade realizadora do tipo objetivo.

Trazendo essas lições ao direito administrativo sancionador, podemos verificar que na hipótese de ato de improbidade por enriquecimento ilícito, por exemplo, é necessário que o agente tenha consciência e vontade de auferir vantagem indevida, pois sem esses elementos, o que haverá é apenas um enriquecimento sem causa, fato este que, por si só, não é improbidade administrativa, já que ausente o elemento subjetivo.

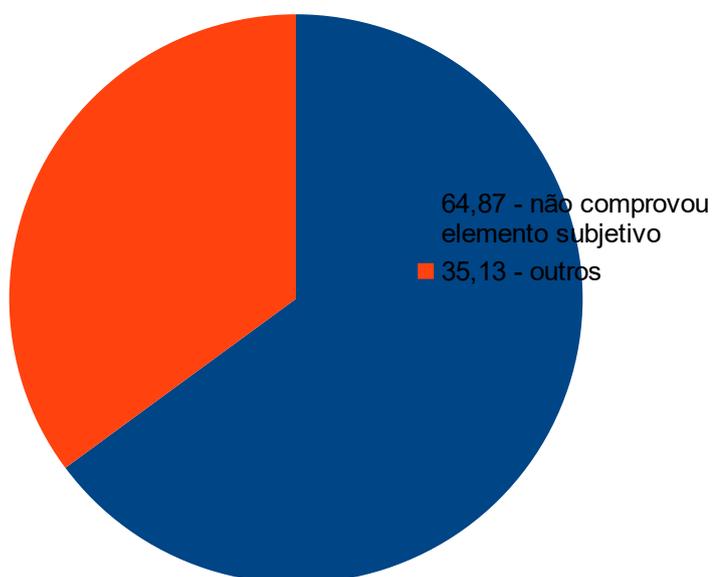
De 1999 para cá, doutrina e jurisprudência vêm reproduzindo que o espírito da lei de improbidade é combater o agente corrupto, nas palavras do STJ “punir os desonestos, não os inábeis” (REsp 213.994/MG, julgado em 17/08/1999). Por isso, não é qualquer situação ilícita que configura ato de improbidade administrativa, devendo-se comprovar desonestidade, má-fé, por parte do agente ímprobo, como explicado na seção 2 deste trabalho.

Sobre o tema, cirúrgico o apontamento de José Sérgio da Silva Cristóvam e Eliza Maria da Silva (2018, p. 223), de que é inadmissível a caracterização de ato de improbidade administrativa por culpa, nada obstante a expressa previsão legal em contrário no art. 10, *caput*, da LIA.

Perquirir o elemento subjetivo do agente ímprobo é deveras complexo. Exemplo dessa dificuldade é o trazido por Úrsula Petrilli Dutra (2009, p. 24), ao comentar a apelação cível nº 70024367138, julgada pela TJRS em 2008. Trata-se de processo em que se discutiu se, ao colocar o número de partido político em uma placa de veículo do município, o administrador apenas pretendeu homenagear a compra do 13º veículo, ou se houve o dolo de ferir os princípios administrativos e promover seu partido.

O gráfico abaixo apresenta a percentagem de ações que foram julgadas improcedentes sob a justificativa de que não restou comprovado o elemento subjetivo do agente (dolo ou culpa grave):

Justificativa para a improcedência



. Gráfico 5. Fonte: o autor

A partir da análise do gráfico 5 verificou-se que 64,87% dos julgados improcedentes tiveram por justificativa a ausência de comprovação de que o agente agiu com dolo ou culpa grave, enquanto que o restante (35,13%) utilizaram outros argumentos para justificar a improcedência.

Esse elevado número de ações improcedentes por ausência ou não comprovação do dolo ou culpa grave (elemento subjetivo) leva à conclusão de que comprová-lo é uma tarefa hercúlea.

Sugere-se, portanto, a criação de parâmetros para definir situações seguras em que se configura o ato de improbidade administrativa. Um exemplo dessa tentativa foi a edição do decreto nº 9.830/2019, que regulamentou o disposto nos art. 20 ao art. 30 da LINDB, e estabeleceu no §1º do art. 12 o que vem a ser erro grosseiro:

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia

Constata-se que o erro grosseiro, segundo o decreto 9.830/2019, estará presente quando o agente praticar ação ou omissão que evidencie negligência, imprudência ou imperícia grave.

Outro exemplo do que pode vir a ser erro grosseiro pode ser extraído do julgamento realizado em maio de 2020 no STF, que apreciou, em sede cautelar, a Medida Provisória (MPV) nº 966/2020, que restringiu a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos durante a pandemia da

covid-19. No julgado o STF fixou as seguintes teses a respeito do erro grosseiro, e que se aplica ao raciocínio aqui exposto:

“1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacionais e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos” (ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 E 6431 MC)

Nesse vértice, como sugestão do que se entende por erro grosseiro, propõe-se a utilização da decisão do STF (ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 E 6431 MC) em cotejo com o art. 12, §1º do decreto nº 9.830/2019, como balizadores.

]

4.2.4 Consensualidade administrativa

Paula Lino da Rocha Lopes (2017, p. 394) explica que no âmbito do direito sancionador, apesar dos óbices levantados no tocante à supremacia e à indisponibilidade do interesse público, a utilização de acordos substitutivos tornou-se realidade no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente a partir das Leis 12.529/2011 (acordo de leniência em relação às infrações à ordem econômica), 12.846/2013 (acordos de leniência em atos contra a Administração Pública) e 12.850/2013 (Colaboração premiada).

A consensualidade administrativa passou a fazer parte da atuação do Estado Democrático de Direito contemporâneo, e não mais se sustentam os entraves argumentativos pautados num interesse público absoluto que inviabilize sua atuação consensual (FERREIRA FILHO; NEVES 2018, p. 79).

O pacote anticrime (lei nº 13.964/2019) ao modificar a redação do §1º e inserir o §10-A no art. 17 da lei nº 8.429/92⁴⁸ permitiu o acordo de não persecução cível às ações de improbidade administrativa, tendo por legitimado tanto o Ministério Público quanto a pessoa jurídica⁴⁹.

A presente pesquisa constatou que, de um universo 206 de ações, apenas em 1 houve acordo de improbidade, sob a rubrica de compromisso de ajustamento de conduta – os autos de número 0000071-44.2015.8.16.0102. Existe também outro processo com acordo de improbidade, mas que está em fase de negociação: 0004492-14.2018.8.16.0089.

Talvez o pouco número de acordos no bojo das ações de improbidade se justifique porque o Ministério Público do Estado do Paraná tem orientação no sentido de buscar uma atuação resolutiva:

quando há lesão ou ameaça de lesão a um interesse público, o melhor caminho para reparação do dano nem sempre é recorrer ao Judiciário. Na busca por uma solução mais rápida e efetiva, a negociação extrajudicial é uma alternativa viável, que tem sido aplicada cada vez mais pelo Ministério Público do Paraná (MPPR, 2020b).

Há autores que defendem a atuação proativa por parte do Ministério Público, apresentando como alternativa à judicialização da demanda, propostas resolutivas. Essa é a posição de Marcos Vargas Fogaça e Eduardo Cambi (2017, p. 990), que defendem que o Ministério Público deve utilizar os procedimentos administrativos a sua disposição como forma de conduzir e pressionar uma solução rápida e direta das questões que afetam interesses metaindividuais sempre que se possa evitar a propositura de ações.

Mas, para isso, o *parquet* precisa passar pela substituição de uma postura essencialmente “demandista” para uma postura “resolutiva”, que envolve o desenvolvimento de competências negociais e de gestão por parte de seus membros, sem prejuízo das atribuições técnico-jurídicas (CAMBI; LIMA, 2015, p. 745).

Nesse sentido, em muitas promotorias do norte pioneiro a atuação do Ministério Público pode ter sido extrajudicial, mediante entabulação de termos de ajustamento de condutas (TAC),

48 Art. 17. *omissis*

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei. § 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

49 No projeto de lei original constava que a legitimidade para o ANPC seria exclusiva do Ministério Público, contudo foi vetado, sob a justificativa de que é incoerente impossibilitar a pessoa jurídica interessada de promover o acordo, mas permitir que ajuíze a ação de improbidade.

recomendações administrativas, onde se resolvem os problemas sem a necessidade do ajuizamento de uma ação de improbidade.

Outro argumento para justificar o pouco número de acordos é que, no Brasil, o agente ímprobo não se interessa em transacionar e atua para protelar a devolução dos valores devidos ao erário. Em contrapartida, empresas privadas são mais interessadas na autocomposição, pois têm receio de se submeterem a penas que as impeçam de contratar com o poder público (SILVA; COSTA, 2010, p. 49).

4.2.5 Cargo comissionado e a prática de improbidade administrativa: há relação?

O cargo em comissão tem previsão no art. 37, inciso V da Constituição, e se destina ao exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Embora a previsão constitucional vincule o cargo comissionado ao exercício dessas três atribuições, não é incomum situações em que leis municipais conferem a cargos de natureza técnica o *status* de cargo comissionado, permitindo ao chefe do executivo escolher, livremente, quem será a pessoa de sua confiança para ocupá-lo.

Assim, é exatamente essa característica do cargo em comissão – livre nomeação e exoneração –, que permite a autoridade nomeante um significativo poder de influência sobre os atos do servidor nomeado.

Soma-se a isso, o fato de que a relação entre nomeante e nomeado é baseada primordialmente na confiança, sendo a exoneração do servidor comissionado um ato administrativo eivado de ampla discricionariedade, o qual, justamente por não ter, em tese, caráter punitivo, prescinde de qualquer motivação por parte do responsável pela anterior nomeação.

Sobre o assunto, interessa o posicionamento de Coaracy Fonseca, que já exerceu a função de procurador-geral do Ministério Público Estadual (MPE-AL) ao afirmar que, “ocupar um cargo em comissão não é indício de desonestidade, mas a realidade brasileira vem demonstrando que estes cargos vêm sendo utilizados para facilitar ‘esquemas’ no serviço público” (GAZETA DE ALAGOAS, 2020).

Afinal, diferentemente do que ocorre em relação aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, os quais encontram-se protegidos pelo instituto da estabilidade, os agentes públicos comissionados têm sua manutenção no cargo condicionada a fiel observância das diretrizes ditas por seus superiores, sob pena de serem exonerados *ad nutum*, o que inegavelmente

os torna mais suscetíveis à participação e/ou acobertamento de situações contrárias ao interesse público.

Nesse sentido, imperioso destacar, inclusive, que o Código Penal, em seu artigo 327, §2º, com o fim de desencorajar as supramencionadas condutas bem como destacar a maior reprovabilidade destas, prevê uma causa de aumento de pena ao agente público que, ocupante de cargo em comissão, venha a praticar qualquer dos crimes funcionais do Capítulo I, do Título XI, do referido Códex.

Corrobora com as teses aventadas o gráfico a seguir colacionado, que retrata a participação de agentes comissionados nos atos de improbidade nos municípios da mesorregião do norte pioneiro:

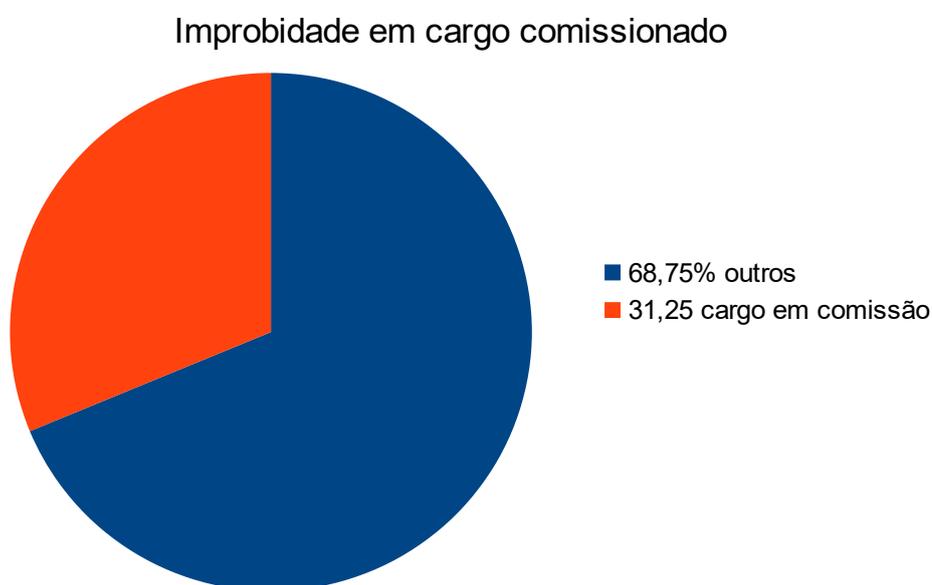


Gráfico 6. Fonte: o autor

Constatou-se que 31,25% das ações de improbidade imputa a prática do ato de improbidade administrativa a pessoas em cargos comissionados, o equivalente a quase 1/3 da totalidade das ações.

Demonstra-se, portanto, um número alarmante de pessoas ocupantes de cargos em comissão que foram acusadas de terem praticado ato de improbidade administrativa, fato este que pode indicar uma relação entre cargos comissionados e a prática de ilícito ímprobo.

Diante dessas situações, o Ministério Público tem editado recomendações administrativas com vistas ao combate das específicas práticas ilícitas em apreço. A título de exemplo, a promotoria de justiça de Palmital-PR editou recomendação administrativa nº03/2013,

para que o prefeito exonerasse os detentores do cargo de confiança de assessor jurídico, bem como adotasse medidas para realização do concurso público, sob a justificativa de que citado cargo é incompatível com as atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Bem agiu o *parquet* na edição da referida recomendação, tendo em vista que as atribuições de um advogado da fazenda pública têm natureza eminentemente técnica, e está vinculada à defesa dos interesses jurídicos do ente político, exigindo-se observância aos princípios da Administração Pública, notadamente aos da legalidade, moralidade e probidade. Com base nos fundamentos expostos, pergunta-se: por qual razão um prefeito precisa de assessor jurídico?

Na mesorregião do norte pioneiro há um julgado pertinente sobre o assunto. Na casuística, o município de Ribeirão do Pinhal promoveu concurso para o cargo de advogado, contudo, o prefeito Wagner Luiz Oliveira Martins, em vez de nomear o candidato aprovado, preferiu nomear uma assessora jurídica, que prestou serviços jurídicos para seu partido, cujo nome é Bruna Lemes Fogaça. A questão foi levada ao poder judiciário, que reconheceu a ilegalidade no ato do gestor municipal e determinou a nomeação do candidato prejudicado (autos nº 0000886-67.2019.8.16.0145).

Comumente cargos em comissão são utilizados para a prática do clientelismo. Gustavo Carvalho Kichileski e Eduardo Cambi (2020, p. 1017), ao tratarem sobre o tema, definem o clientelismo como forma de deturpação da *res publica* (patrimônio público), um modo de agir entre o setor público e o privado baseado na troca de favores, em que essa conciliação dos interesses públicos e privados em contrapropostas de benefícios, utilizando bens e serviços públicos, contamina o sistema político.

Inserem-se como clientelismo o loteamento e a distribuições dos cargos comissionados independentemente de critérios técnicos, não sendo incomum que o agente esteja imbuído em interesses políticos, troca de favores, propina, entre outros interesses espúrios.

Não raro, os desvios comportamentais dos gestores do patrimônio público, especificamente daqueles que ascenderam ao poder por meio de um mandato político, são meros desdobramentos de alianças que precederam à própria investidura do agente (GARCIA, 2004, p. 442), podendo valer-se de cargos de confiança como "moeda de troca".

Nesse sentido são os ensinamentos de Valter Foletto Santin (2018, p. 665) ao mencionar que a nomeação de agentes a cargo de confiança pode ter por finalidade a cooptação política, em face de arranjos políticos para dominação e exercício de poder com menor potencial de cobrança e resistência. Citado autor (p. 651), defende, inclusive, que não se deve nomear ou manter

agente comissionado que foi condenado em segunda instância por ato de improbidade administrativa, independentemente do trânsito em julgado.

É evidente que, diante de acusações com provas fundadas, deve o administrador exonerar o agente público detentor do cargo de confiança, em observância ao princípio da moralidade, previsto explicitamente no art. 37, *caput*, da CF. A r

+espeito desse princípio, precisas são as palavras de Alexandre de Moraes (2006, p. 10): “O princípio da moralidade está intimamente ligado à ideia de probidade, dever inerente do administrador público (...)”.

Por fim, importante registrar que o cargo em comissão não é um mal em si, desde que utilizado e conduzido de acordo com os parâmetros constitucionais.

No entanto, o dia-a-dia e as máximas ordinárias de experiência têm mostrado uma deturpação da finalidade do cargo e, portanto, quando utilizado de forma deturpada (clientelismo, cargos técnicos com *status* de comissionados, maior proporção de cargos em comissão em relação a cargos efetivos, ocupantes nomeados sem qualquer qualificação técnica para o cargo) tem, sim, relação com a prática de improbidade administrativa.

4.2.6 Será que a lei de improbidade é efetiva?

Iniciou-se essa parte do trabalho com a afirmação de dois autores defendendo que a lei de improbidade administrativa é efetiva. Seguida à citada afirmação, fez-se uma proposição com o objetivo de verificar sua validade.

O gráfico seguinte demonstra a resposta a essa pergunta, pois informa a percentagem de ações total ou parcialmente procedentes, improcedentes e as que estão em trâmite.

(In)efetividade da LIA

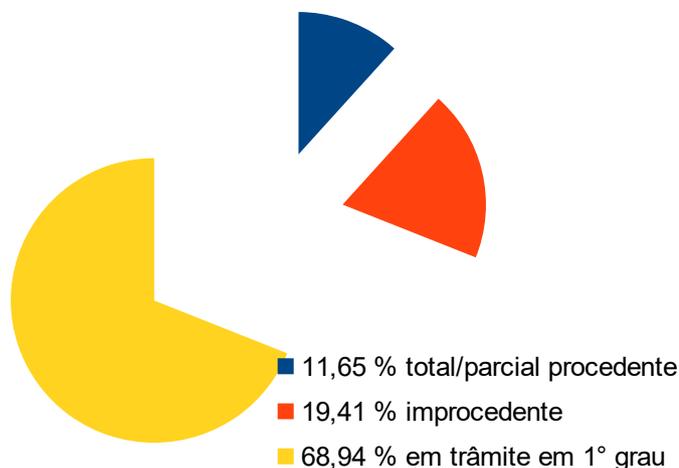


Gráfico 7. Fonte: o autor

Para fins metodológicos da construção do gráfico 7, precisa-se fazer os seguintes apontamentos:

A) Foi considerado como total ou parcial procedente: i) decisões condenatórias proferidas pelos juízes de 1º grau, embora em tramitação no TJPR, ii) decisões com trânsito em julgado, iii) bem com a única ação onde as partes entabularam acordo (cor azul).

B) Por improcedente, considerou-se: i) decisões proferidas pelos juízes de 1º grau, mas que ainda está em tramitação em razão de recurso, ii) decisões com trânsito (cor vermelha).

C) No que se refere às ações que estão em tramitação (cor amarela do gráfico) considerou-se apenas as do 1º grau, porque as que estão em 2º grau ou foram procedentes ou improcedentes.

D) Não se considerou as ações não recebidas por meio do rito do art. 17, §7 da LIA.

Com os dados levantados, conclui-se que o grau de eficácia do sistema judicial de combate à improbidade é ínfimo, porque permitem concluir que a lei de improbidade é inefetiva no que tange à demanda de conhecimento condenatória. O principal dado nesse sentido é o índice de improcedência medido pela leitura das sentenças e/ou acórdãos: 19,41%.

Já o índice de procedência total ou parcial é de apenas 11,65%.

Por outro lado, ainda em trâmite em 1º grau equivalem a 68,94%.

Sendo o percentual de êxito da demanda de improbidade (11,65%) inferior ao percentual de não êxito (19,41%), é possível concluir que o mecanismo de tutela cognitiva da probidade administrativa vigente é ineficiente.

Contudo, caso a afirmação acima seja refutada, há um segundo argumento que corrobora a proposição de que a lei de improbidade administrativa não cumpre seu mister: o gráfico 1 (página x) demonstra que apenas 0,48% dos processos tiveram a tutela satisfativa concluída, dito em outras palavras, constatou-se que em menos de 0,50% das ações é que houve a procedência da ação, com trânsito em julgado, e com a entrega do bem da vida ao seu titular.

Trata-se de dado alarmante: é como se de cada 1000 ações, pouco menos de 5 o réu cumpriu a sanção.

Também há que se considerar que estas ações de improbidade têm um custo para o erário, o que agrava o cenário. A presente pesquisa não teve como recorte verificar qual o custo unitário de cada ação, tampouco encontrou estudos específicos sobre o tema. No entanto, guardada as devidas proporções e reconhecendo as peculiaridades, no âmbito das execuções fiscais federais há um estudo publicado pelo IPEA de que o custo médio total provável por ação seria R\$ 5.606,67 (IPEA, 2012, p. 13).

Esses dados apresentados colocam em dúvidas se o uso da ação de improbidade administrativa alcança seu escopo de proteger a moralidade, caindo como "luva" as lições de Emerson Garcia (2015, p. 2019):

A contemplação formal de direitos e obrigações talvez seja uma das tarefas mais singelas a serem desempenhadas pelos poderes constituídos. Apesar disso, a evidente relutância, de considerável parcela da nossa sociedade, inclusive daqueles que, nela formados, são alçados ao poder, em observar os padrões de conduta previstos na ordem jurídica, certamente justifica o elevado déficit de efetividade dos direitos fundamentais. O conhecido jargão “a lei não pegou” há muito se popularizou. O que muitos não percebem é que esse estado de coisas tende a moldar o ambiente sociopolítico de acordo com os valores que dele se desprendem, e as consequências, por certo, serão desastrosas, principalmente quando os direitos preteridos possuírem contornos metaindividuais. Reverter esse quadro não é tarefa nada fácil. Afinal, tanto quem tem legitimidade para ajuizar a ação como quem irá julgá-la estão inseridos na mesma sociedade, cuja fratura ideológica é mais que evidente. Em outras palavras, o ânimo de muitos arrefeceu e a condescendência se estabeleceu, terminando por sedimentar códigos paralelos de conduta. Mudar esse quadro, com a sedimentação de uma ideologia efetivamente participativa, é o nosso grande desafio.

Por outro lado, não se desconhece que há pesquisas com conclusões diametralmente opostas a essa.

À guisa de ilustração, Susana Henriques da Costa e Paulo Eduardo Alves da Silva (2010, p.11) coordenaram pesquisa de âmbito nacional sobre a efetividade da ação de improbidade administrativa, em que se analisou acórdãos disponíveis nos sites do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais das cinco regiões e dos Tribunais Estaduais de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Bahia, Ceará Maranhão e Pará, selecionados a partir dos argumentos “improbidade administrativa” e “crime de responsabilidade”, com data de julgamento e/ou publicação entre 01.07.2005 e 01.07.2010.

Na citada pesquisa, concluíram que 63,82% das ações de improbidade foram parcial ou totalmente procedentes, contra um percentual de 29,58% de improcedência (SILVA; COSTA, 2010. p. 31).

Dessa forma, responder à pergunta se a LIA é efetiva (ou não) vai depender do referencial, ou, para utilizar expressão da estatística, variará conforme população escolhida, pois se na presente pesquisa, que teve por objeto verificar a aplicação da lei de improbidade aos municípios de mesorregião do norte pioneiro, constatou-se sua inefetividade, na pesquisa citada no parágrafo, cujo espectro de análise foi sem-número maior, o resultado foi o oposto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema central dessa investigação foi perquirir a efetividade da lei de improbidade administrativa nos municípios da mesorregião do norte pioneiro do Estado do Paraná, tendo por parâmetro as ações ajuizadas na justiça estadual entre 01/01/2015 a 01/01/2020.

Ao citado problema, juntaram-se outras cinco inquietações, que, embora coadjuvantes, foram essenciais para traçar o cenário das ações de improbidade nessa região do Paraná.

Sem mais delongas, o resultado da pesquisa realizada nas ações de improbidade administrativa nos municípios do norte pioneiro permitiu extrair dados importantes e inéditos, já que inexistia pesquisa específica sobre o tema.

Através dessa pesquisa empírica direta, de fôlego, estas foram as respostas encontradas aos seis problemas, lastreados nos dados colhidos da tabela colacionada no apêndice.

1 Na mesorregião do norte pioneiro do Estado do Paraná, região que contempla, segundo o MPPR, 45 municípios, a lei de improbidade administrativa não é efetiva.

1.1 O principal dado nesse sentido é o índice de improcedência medido pela leitura das sentenças e/ou acórdãos (gráfico 7): 19,41%. Já o índice de procedência total ou parcial é de apenas 11,65%. Sendo o percentual de êxito da demanda de improbidade inferior ao percentual de não êxito, é possível concluir que o mecanismo de tutela cognitiva da probidade administrativa vigente é ineficiente. Por outro lado, ainda em trâmite em 1º grau equivalem a 68,94%.

1.2 Na eventualidade da proposição acima ser refutada, há um segundo argumento que corrobora que a lei de improbidade é inefetiva: conforme demonstrado no gráfico 1, somente 0,48% dos processos tiveram a extinção do cumprimento da sentença, índice que demonstra que a tutela satisfativa é irrisória e que a lei de improbidade não cumpre seu mister constitucional.

2 Constatou-se que o Ministério Público exerce predomínio avassalador na propositura das ações de improbidade, enquanto que os detentores de mandato eletivo (prefeito, vice-prefeito, vereador) são os que mais aparecem como acusados de praticar ato de improbidade administrativa.

2.1 97,08% das ações foram propostas pelo Ministério Público, e ínfimos 2,91% referem-se às ações que foram ajuizadas pelo município (aqui incluído autarquia ou fundação municipal) (gráfico 2). Irrisória quantidade de ações propostas pela pessoa jurídica interessada demonstra timidez na

defesa, em juízo, da probidade administrativa, que reflete no assoberbamento de atribuições do Ministério Público.

2.2 Por outro lado, 51,64% das ações de improbidade administrativa têm como réu detentor de mandato eletivo (prefeito, vice-prefeito ou vereador), 31,25% envolvem agentes em cargo de confiança, 4,93% terceiros, 0,65% particular em colaboração com poder público e 11,53% cargo efetivos (gráfico 3).

3 No que se refere à utilidade da defesa preliminar, verificou-se a percentagem de acolhimento foi apenas 1,41%, resultado que coloca em dúvida sua necessidade, seja pela morosidade processual desnecessária que acarreta, seja pelos custos que implica (gráfico 4). Especificamente a respeito da morosidade processual constatou-se que 11,16% das ações de improbidade ainda estão na fase de juízo preliminar (gráfico 1). Ou seja: de cada dez ações, pouco mais de uma ainda não teve a análise preliminar para decidir se vai, ou não, ser processada.

4 Constatou-se que 64,87% dos julgados improcedentes tiveram por justificativa a ausência de comprovação de que o agente agiu com dolo ou culpa grave, enquanto que no restante das improcedentes (35,13%) foram utilizados outros argumentos (gráfico 5). Elevado número de ações improcedentes por ausência ou não comprovação do elemento subjetivo leva à conclusão que prová-lo, em autos de improbidade administrativa, é uma tarefa hercúlea

5 Com relação aos acordos realizados no âmbito das ações de improbidade, verificou-se que em apenas 1 processo resultou em acordo, enquanto outro está em fase de tratativas. O número baixo de acordos talvez se justifique pela orientação do MPPR em buscar a consensualidade administrativa extrajudicial, mediante termos de ajustamento de condutas, recomendações administrativas, e, só em último caso, a propositura da ação de improbidade.

6. 31,25% das ações de improbidade imputa a prática do ato de improbidade administrativa a pessoas em cargos comissionados, equivalente a quase 1/3 da totalidade das ações. Quantia considerável de pessoas ocupantes de cargo comissionado acusadas de terem praticado ato de improbidade administrativa é um indicativo de que há relação entre cargos em comissão e a prática de ilícito ímprobo (gráfico 6). Frisa-se que tal assertiva precisa ser interpretada com parcimônia, pois não se afirma que todo aquele que exerce cargo comissionado pratica ato de improbidade. A proposição aqui defendida é que o cargo em comissão não deve ser utilizado como moeda de troca política, muito menos como instrumento para mandos e desmandos do superior hierárquico, que, valendo-se do poder de demissão *ad nutum*, pode exercer influência negativa sobre seus subordinados, inclusive coagindo para a prática de ilícitos ímprobos.

Por fim, esses resultados colhidos durante a investigação pode ser um exemplo da relevância da pesquisa científica no direito, haja vista que os dados coletados têm utilidade prática, porque poderão ser utilizados para sem-número de finalidades, desde política de enfrentamento à corrupção no norte pioneiro, estratégia de atuação nas ações de improbidade, até mesmo sugestões para a alteração da lei de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVIM, Arruda. **A Competência para processar e julgar Ação Civil de Improbidade Administrativa em face de Atos praticados em Detrimento de Sociedade e economia mista federal**. In: MARQUES, Mauro Campbell. Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 77-91.
- ALVIM, José Eduardo Carreira. **Direito Arbitral**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- AMBRIZZI, Tiago Ravazzi. **Notas sobre a indisponibilidade de bens na lei geral de improbidade administrativa**. Revista de Processo. [s. l.], v. 229, p. 305-334, 2014.
- ANDRADE, Marcelo Santiago de Padua. **Prescrição da pretensão de ressarcimento de dano causado ao erário**. Revista de Processo, [s. l.], v. 197, p. 145-162, 2011.
- ASSAD, Alessandro Tramujas. **A Legitimidade dos Ministérios Públicos Estaduais para atuar como parte perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça e os reflexos nas ações civis de Improbidade Administrativa**. In: MARQUES, Mauro Campbell. Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 1-17.
- AURELLI, Arlete Inês. **Condições para o exercício da ação de improbidade administrativa**. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (Coord.). Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2013.
- BARBOSA, Alessander Santos. **Improbidade Administrativa por dano ao erário**. São Paulo: Livrus, 2016.
- BELLINETTI, Luiz Fernando. **Definição de Interesses Difusos, Coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos**. In Estudos de Direito Processual Civil, Ed. RT, p. 666-671, 2005.
- BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Cláudia Lima. **A Teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erik Jayme**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 115, p. 21-40, 2018.
- BONAVIDES, Samia Saad Gallotti. **Reflexões sobre o processo administrativo no Brasil**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 3, p. 106-124, jan. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/19/20>>. Acesso em: 15 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v3i3.19>.
- BONFIM, Natália Bertolo. **A desconsideração da personalidade jurídica na lei anticorrupção** Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 947, p. 91-117, 2014.
- BORDALO, Rodrigo. **Ressarcimento ao erário e improbidade administrativa: comentários sobre o RE 852.475**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, [s. l.], v. 9, p.277-282, 2019.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz; TAMASAUSKAS, Igor Sant'anna. **A interpretação constitucional possível da responsabilidade objetiva na Lei Anticorrupção**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 947, p. 133-155, 2014.
- BREDA, Lara Carvalho; COUTINHO, Alessandro Dantas. **A (im)possibilidade de afastamento da vedação à realização de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa**. Revista Síntese de Direito Administrativo. [s. l.], v. 141, p. 61-70, 2017.
- BREGA FILHO, Vladimir. ALVES, Fernando de Brito. **Termidorizar a deliberação: o Papel das Cortes Constitucionais nas democracias contemporâneas**. Revista Brasileira de Direito, [s. l.], v. 11, p. 124-134, 2015.
- CALIXTO, Rubens Alexandre Elias. **Ação de Improbidade: Críticas e proposições**. 2010. Tese de doutorado (Direito das Relações Sociais) - PUC-SP, [S. l.], 2010. Disponível em:

<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/9001/1/Rubens%20Alexandre%20Elias%20Calixto.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020.

CAMBI, Eduardo; BATISTA, Morena Gabriela C.S.P. **Foro por prerrogativa de função nas ações civis públicas por Improbidade Administrativa**. Revista de Processo, [s. l.], v. 233, p. 215-237, 2014.

CAMBI, Eduardo; DINIZ, Cláudio Smirne. **Solução extrajudicial de conflitos na proteção do patrimônio público e da probidade administrativa**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 994, p. 49-69, 2018.

CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. **Ministério Público Resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 982, p. 107 - 134, 2017.

CAMBI, Eduardo; HELLMAN, Renê Francisco. **O dano moral in re ipsa e sua dimensão probatória na jurisprudência do STJ**. Revista de Processo, [s. l.], v. 291, p. 311 - 336, 2019

CAMBI, Eduardo; KICHILESKI, Gustavo Carvalho. **Whistleblowers no enfrentamento à corrupção**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 1013, p.177-198, 2020.

CAMBI, Eduardo; KICHILESKI, Gustavo Carvalho. **Whistleblowers no pacote anticrime**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 1006, p. 201-229, 2019.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, [s. l.], v. 7, p. 731 - 758, 2015.

CAMBI, Eduardo; NEVES, Aline Regina das. **Flexibilização Procedimento no Novo Código de Processo Civil**. Revista de Direito Privado, [s. l.], v. 64, p. 219 - 259, 2015.

CAMBI, Eduardo. BOFF, Daniele Bohrz. **Efetividade do direito à saúde pública no Brasil**. Revistas dos Tribunais, [s. l.], v. 954, p. 119 - 151, 2015.

CAMBI, Eduardo. **Coisa julgada e cognição secundum eventum probationis**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 3, p. 35-72, jan. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/16/17>>. Acesso em: 12 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v3i3.16>.

CAMBI, Eduardo. **Inversão do ônus da prova na ação civil pública por improbidade administrativa: hipótese de aplicação do artigo 9º, inc. VII, da lei 8.249/92**. 2011. Disponível em: <http://www.escolasuperior.mppr.mp.br/pagina-159.html>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2ª ed. rev. São Paulo: Almedina. 2018

CAMBI, Eduardo. **Princípio da independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público**. Revistas dos Tribunais, [s. l.], v. 955, p. 93 - 139, 2015.

CHUEIRI, Miriam Fecchio; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel;. **As penas na lei de improbidade administrativa: análise dos seus principais aspectos**. Revista dos Tribunais [s. l.], v. 274, p. 343-382, 2017.

CORDEIRO, Nefi; DE ALMEIDA COUTINHO, Nilton Carlos; BUZATO, Marcos Mauro Rodrigues. **Litisconsórcio entre diferentes Ministérios Públicos: instrumento de efetividade dos direitos fundamentais na modernidade líquida**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 30, p. 179-208, jun. 2019. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1519>>. Acesso em: 18 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i30.1519>.

CREDDO, Raquel de Naday Di. **Consórcios Públicos de Direito Privado: o não cumprimento do contrato e a responsabilidade financeira dos consorciados**. Orientador: Dr. Edinilson Donisete Machado. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - UENP, Jacarezinho-PR, 2015. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/6877-raquel-de-naday-di-creddo/file>. Acesso em: 3 jul. 2020.

- CRISTÓVAM, José Sérgio; SILVA, Eliza Maria. **Improbidade administrativa por dispensa indevida de licitação**: sobre os efeitos da desatualização dos valores limites para dispensa de licitação. *Revista de Direito Administrativo*, [s. l.], v. 277, p. 211-237, 2018.
- CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes. **Questões relevantes sobre a prescrição nas ações de ressarcimento ao erário com fundamento em ato de improbidade administrativa**. *Revista de Processo*, [s. l.], v. 277, p. 463-485, 2018.
- DAVID; Décio Franco. **A legitimidade do direito penal para combater a corrupção**. *Revista dos Tribunais* [s. l.], v. 924, p. 261-296, 2012.
- DAVID. Décio Franco. **Tratamento penal de corrupção privada a partir de um sistema penal integral de matriz significativa**. Orientador: Dr. Valter Foletto Santin. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) - UENP, Jacarezinho-PR, 2019. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-teses/13742-decio-franco-david-1/file>. Acesso em: 4 jul. 2020.
- DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 2. 8ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.
- DORNA. Mário Henrique de Barros. **O Juízo preliminar da lei de improbidade administrativa**. *Revista de Processo*, [s. l.], v. 300, p. 251-266, 2020.
- DUTRA, Úrsula Petrilli. **Dificuldade em se localizar o dolo na ofensa aos princípios administrativos para a configuração do ato de improbidade administrativa**. *Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre*, v. 64, p. 21-32, 2009.
- EMICLES, Jorge. **Da improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **The Rules of Inference**. Chicago: The University Of Chicago Law Review, 2013. Tradução de Fábio Morosini, *et al.*
- FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva; NEVES, Cleuler Barbosa das. **Da validade do procedimento de persecução criminal deflagrado por denúncia anônima no Estado Democrático de Direito**. *Revista de Informação Legislativa (RIL)*, Brasília, v. 55, p. 63-84, 2018.
- FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil**: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009.
- FILHO, José dos Santos Carvalho. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3º. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2019a. E-book.
- FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 33º. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2019b.
- GABARDO, Emerson; SAIKALI, Lucas Bossoni. **A prescribibilidade da ação de ressarcimento ao erário em razão de atos e improbidade administrativa**. *Revista Juridica*, [S.l.], v. 1, n. 50, p. 514 - 543, jan. 2018. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3085/371371619>>. Acesso em: 02 jul. 2020.
- GABARDO, Emerson. **A mudança de entendimento do STF sobre a imprescribibilidade das ações de ressarcimento ao erário**. *Direito do Estado*, [s. l.], 17 fev. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudanca-de-entendimento-do-stf-sobre-a-imprescribibilidade-das-acoes-de-ressarcimento-ao-erario>. Acesso em: 2 jul. 2020
- GARCIA; Emerson, ALVES; Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GARCIA. Emerson. **A Corrupção**: uma visão jurídico-sociológica. *Revista dos Tribunais*, [s. l.], v. 820, p.440-473, 2004.

- GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa: Configuração e Reparação do Dano Moral**. Revista da EMERJ, [s. l.], v. 12, p. 240-259, 2009.
- GARCIA, Emerson. **Instrumentos de defesa dos direitos fundamentais de terceira dimensão: a funcionalidade da ação popular e da ação civil pública**. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, [s. l.], v. 10, p. 2007 - 2027, 2015.
- GAZETA DE ALAGOAS. Disponível em: <https://d.gazetadealagoas.com.br/politica/245063/cargos-comissionados-favorecem-corrupcao-alerta-procurador>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; BATISTA, Thiago Buchi. **A tutela provisória do novo código de processo civil e sua aplicação na ação de improbidade**. Revista de Processo, [s. l.], v. 260, p. 131-167, 2016.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. **Ação de improbidade administrativa, fase da defesa preliminar, ausência, nulidade somente se houver demonstração de efetivo prejuízo**. [s. l.], v. 157, p. 307-313, 2008.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; OLIVEIRA, Ricardo Alves de. **O sistema da responsabilidade civil e os danos processuais nas ações coletivas**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 8, p. 155-178, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/102/102>>. Acesso em: 10 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v8i8.102>.
- GONÇALVES, Vinícius José Corrêa. **A inexistência de coisa julgada secundum eventum litis nas ações coletivas: em busca de uma unidade terminológica científica adequada**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 5, p. 266-282, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/53/53>>. Acesso em: 18 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v5i5.53>.
- IENNACO, Rodrigo. **Da validade do procedimento de persecução criminal deflagrado por denúncia anônima no Estado Democrático de Direito**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, [s. l.], v. 62, p. 220-263, 2006.
- IPEA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**. Brasília, v. 127, p. 1- 16, 2012.
- KIRCHNER, Felipe. **A legitimidade da defensoria pública para o manejo da ação civil por ato de improbidade administrativa**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 929, p. 173-182, 2013.
- LAGO, Cristiano Álvares Valladares do Lago. **Improbidade Administrativa**. Doutrinas essenciais de Direito Administrativo [s. l.], v. 7, p.807-826, 2012.
- LEAL, Rogério Gesta. **Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais**. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da (Org.). As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2-14. 2010.
- LIMA, Jairo Néia. **Direito fundamental à inclusão social e a eficácia dos direitos fundamentais sociais prestacionais nas relações entre particulares sob a premissa neoconstitucional**. Orientador: Dr. Eduardo Cambi. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - UENP, Jacarezinho-PR, 2008. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/1946-jairo-neia-lima/file>. Acesso em: 4 jul. 2020.
- LIMA, M. Madeleine Hutyra de Paula. **Corrupção: obstáculo à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais**. [s. l.], v. 3, p. 883-920, 2011.
- LIMA, Thadeu Augimeri de Goes; PRADO, Florestan Rodrigo do. **Delação anônima, persecução criminal e constituição: buscando o necessário equilíbrio entre os direitos fundamentais e a repressão penal eficaz**.

Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 20, p. 109-126, ago. 2014. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/306>>. Acesso em: 10 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i20.306>.

LOBO, Arthur Mendes. **A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos.** Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 9, p. 279-307, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/123/123>>. Acesso em: 11 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v9i9.123>.

LOBO, Artur Mendes. **A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos.** Revista de Processo, [s. l.], v. 148, p. 46-75, 2007.

LOPES, Paula Lino da Rocha. **Atuação administrativa consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa.** Revista de Processo. [s. l.], v. 274, p. 383 - 407, 2017.

LORDELO, João Paulo. **Manual prático de improbidade administrativa.** [S. l.], 7 jun. 2017. Disponível em: http://docs.wixstatic.com/ugd/256fe5_296e5c71a9694407b565262fa605ee3f.pdf. Acesso em: 5 jul. 2020.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Sobre a legitimação das associações para propositura de ação civil pública trabalhista.** Revista de Direito do Trabalho, [s. l.], v. 131, p. 196-218, 2008.

MARCON, Danieli Cristina. **Dos princípios da tutela coletiva com ênfase para a efetivação da ordem jurídica justa.** Orientador: Dr. Clayton Maranhão. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - UENP, Jacarezinho-PR, 2008. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/1958-daniele-cristina-marcon/file>. Acesso em: 4 jul. 2020.

MARGRAF, Alencar Frederico; PROENÇA, Givanildo Woglers de; RAZABONI JUNIR, Ricardo Bispo. **Corrupção: reflexos institucionais e sociais.** Revista de Direito Constitucional e Internacional, [s. l.], v. 113, p. 75-95, 2019.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Alguns meios de investigação da improbidade administrativa.** Doutrinas Essenciais do Direito Administrativo, [s. l.], v. 7, p. 1129-1154, 2012.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Controle da administração pública pelo Ministério Público.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Enriquecimento ilícito de agentes públicos: Evolução patrimonial desproporcional a renda ou patrimônio.** Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 755, p.94-112, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Notas sobre a mitigação da coisa julgada no processo coletivo.** Revista de Processo, [s. l.], v. 125, p.9-14, 2005.

MELLO, Cláudio Ari. **Improbidade Administrativa: considerações sobre a lei 8.429/92.** Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo, [s. l.], v. 7, p. 787-806, 2012.

MELO, André Luís Alves de. **Ação por improbidade não é ação civil pública.** Revista Conjur, [S. l.], p. 1-5, 26 out. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-26/andre-luis-melo-acao-improbidade-nao-acao-civil-publica>. Acesso em: 5 jul. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Administração pública e vedação ao nepotismo no poder judiciário.** Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 6, p. 8-17, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/54/54>>. Acesso em: 12 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v6i6.54>.

- MPPR. **GEPATRIAS**. Disponível em: <http://www.patrimoniopublico.mppr.mp.br/pagina-836.html>. Acesso em: 10 jul. 2020a.
- MPPR. **INSTITUCIONAL**. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/2018/01/19910,10/Defesa-do-interesse-publico-pode-ser-feita-extrajudicialmente.html> . Acesso em: 10 jul. 2020b.
- MUNICÍPIO convida voluntários para ações contra a pandemia em Londrina**. Blog de Londrina, [S. l.], p. 1-3, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=72313>. Acesso em: 3 jul. 2020
- MUNIZ, Bruno Barchi. **As curiosas decisões da justiça do trabalho que reinstituem a contribuição sindical e o panorama após o decidido pelo STF**. Revista de Direito Tributário Contemporâneo, [s. l.], v. 22, p. 43-64, 2020.
- NEISSER, Fernando Gaspar; SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo. **A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa: um debate pela perspectiva penal**. 2018. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- NERY, Nelson. **Prescrição da pretensão indenizatória em razão de improbidade administrativa**. Soluções práticas de direito, [s. l.], v. 2, p. 443-495, 2014.
- NERY, Rosa Maria Barreto Borriello de Andrade. **Distinção entre "personalidade" e "direito geral de personalidade"**: uma disciplina própria. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, [s. l.], v. 8, p. 473 - 478, 2015.
- NETTO, José Rodrigues de Carvalho. **Estudos preliminares da legitimidade ativa ad causam dos sindicatos**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, [s. l.], v. 15, p. 257-283, 2005.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Forense, 2020. E-book (426 p.).
- NUNES, Filipe Maia Broeto. **A necessidade da individualização das condutas nas ações de improbidade administrativa como garantia constitucional do demandado: uma análise interdisciplinar entre direito penal, direito processual penal e direito administrativo sancionador**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 1012, p. 21-37, 2020.
- OSIPE, Nathan Barros. **Improbidade Administrativa: atuação do juiz na medida cautelar de afastamento do agente público**. In: COSTA, Ilton Garcia da; CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa (org.). Paz & Teorias da Justiça. Curitiba: Instituto Memória, 2016. p. 95-113.
- OSÓRIO. Fábio Medina. **Observações acerca dos sujeitos do ato de improbidade administrativa**. Revista dos Tribunais [s. l.], v. 750, p. 69-85, 1998.
- OSÓRIO. Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. 2010. 413 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 76.
- PAIANO, Biltis Diniz. **O impacto da corrupção na efetivação dos direitos sociais**. Revista Diálogo Jurídico, Fortaleza, v. 20, n. 20, p.51-68, dez. 2015.
- PEÑA. Eduardo Chemale Selistre. **Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade**. Revista de Processo, [s. l.], v. 224, p. 333-355, 2013.
- PORTO, Mário Moacyr. **Dano por ricochete**. Doutrinas Essenciais de Dano Moral, [s. l.], v. 1, p. 729-733, 2015.
- RABELO, Manoel Alves; FACHETTI, Gilberto. **A Inexistência de fungibilidade entre a ação civil de improbidade administrativa e a ação civil pública**. Revista de Processo, [s. l.], v. 153, p. 47-64, 2007.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares do Direito**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

- REIS, Clayton; KICHILESKI, Gustavo Carvalho. **Responsabilidade civil objetiva da empresa por atos de corrupção à luz da lei nº 12.846/2013**. Revista Jurídica Unicuritiba, [s. l.], v. 1, p. 110-145, 2016.
- REMÉDIO, José Antônio. BUONAMICI, Sérgio Claro. **Corrupção administrativa: histórico, efeitos danosos e combate por meio de instrumento de tutela coletiva**. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, v. 26, p. 147-165, 2017.
- REMÉDIO, José Antônio. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2015.
- RIBEIRO, Danilo Cerqueira. **Prescrição da ação de improbidade administrativa quando o fato também constituir crime**. 2017. Monografia (Especialização Ordem Jurídica e Ministério Público) - Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, [S. l.], 2017. Disponível em: https://sistemas.stf.jus.br/dspace/xmlui/bitstream/handle/123456789/1127/Artigo_FESMPDFT__Danilo_Cerqueira_Ribeiro__FINAL_Danilo_Cerqueira.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 3 jul. 2020.
- RODRIGUES, Helder Gonçalves Dias. **Ilegitimidade da execução da política urbana e improbidade administrativa por inobservância da gestão democrática da cidade**. Orientador: Dra. Hildegard Taggesell Giostri. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - UENP, Jacarezinho-PR, 2006. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/1948-helder-goncalves-dias-rodrigues/file>. Acesso em: 1 jul. 2020.
- ROSSETTO, Patrícia Carraro. **O Combate à corrupção pública e a criminalização do enriquecimento ilícito na ordem normativa brasileira**. Ciências Penais, [s. l.], v. 10, p. 211-289, 2009.
- ROSSI, Fernando Henrique. **Coisa julgada na ação coletiva e a administração e destinação dos valores provenientes da execução coletiva de danos individuais homogêneos**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 19, p. 159-178, mar. 2014. ISSN 2317-3882. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/407>. Acesso em: 8 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i19.407>.
- RUIZ, Josefa Muñoz. **El principio ne bis in idem en caso de concurrencia de ilícito penal y administrativo: notas sobre la doctrina del tribunal constitucional y otras instancias supranacionales**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 24, p. 15-50, jul. 2016. ISSN 2317-3882. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/802>. Acesso em: 18 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i24.802>.
- SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: Ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- SANTIN, Valter Foletto; SOUZA, Renee do Ó; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro; **Sinais de direito fundamental a uma boa administração no Brasil**. em Tempo, Marília, v. 17, n. 1, p.11-36, ago. 2018.
- SANTIN, Valter Foletto; SOUZA, Renee do Ó; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. **A aplicação das penas da lei de improbidade administrativa à luz do princípio da proibição deficiente: a integridade na proteção da probidade administrativa**. I.Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 12, n. 2, p. 86 - 112, 2017.
- SANTIN, Valter Foletto. **A indenização dos danos morais por ferimento ao princípio constitucional da moralidade administrativa**. [S. l.], 1998. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_publicacao_divulgacao/doc_gra_doutrina_civel/civel%2010.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.
- SANTIN, Valter Foletto. **A investigação criminal e o acesso à justiça**. Revista dos Tribunais, v. 792,, p.464-476, 2001.

- SANTIN, Valter Foletto. **Vedação de nomeação para cargo de confiança de pessoa envolvida em improbidade administrativa como mecanismo de combate à corrupção no Brasil**. Revista Jurídica da Presidência, v. 20, n. 122, p. 647 - 668, out. 2018.
- SANTOS, Christiano Jorge; MARQUES, Silvio Antonio. **Pacote Anticrime (lei 13.964/2019) e o acordo de não persecução cível na fase pré-processual: entre o dogmatismo e o pragmatismo**. Revista de Processo. [s. l.], v. 303, p. 291-314, 2020.
- SANTOS, João Paulo Marques; BRASIL, Júlio César Mendes. **Fazenda Pública e a revelia: uma relação de incompatibilidade mitigada**. Revista de Processo, [s. l.], v. 276, p. 353-369, 2018.
- SCAVONE JUNIOR, Luiz Antônio. **Manual de arbitragem, mediação e conciliação**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: ed. Forense, 2018.
- SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **A responsabilidade objetiva na lei anticorrupção**. In: REVISTA do Advogado. São Paulo: [s. n.], 2014. p. 106-115.
- SILVA NETO, Manoel Jorge E. **A proteção constitucional à imagem do empregado e da empresa**. Revista de Direito do Trabalho, [s. l.], v. 112, p. 157-171, 2003.
- SILVA, Eliezer Gomes da. **Qualidade da democracia, crime e justiça criminal na América Latina: uma análise exploratória**. uma análise exploratória. 2017. Disponível em: https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/kamel/sela17_gomesdasilva_cv_port.pdf. Acesso em: 14 jul. 2020
- SILVA, Paulo Eduardo Alves da; COSTA, Susana Henriques da. **Série Pensando Direito: Improbidade Administrativa**, Brasília, v. 1, n. 34, p. 1-46, out. 2010.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 798, p. 23-50, 2002.
- SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa: teoria e prática**. 3. ed. Leme: J.H. Mizuno, 2017.
- SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral. **Corrupção e improbidade: críticas e controle**. Belo Horizonte: Forum, 2012.
- SUADI, Ricardo; SILVEIRA, Ricardo; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. **A Aplicação dos métodos autocompositivos no âmbito da Improbidade Administrativa**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE). [s. l.], v. 8, p. 306-339, 2020.
- VIDAL, Hélio Simões. **Administradores e Provedores de Entidades Privadas prestadoras de Serviços de Saúde como sujeitos ativos de Improbidade Administrativa e a legitimação do Ministério Público para responsabilizá-los**. Doutrinas essenciais de Responsabilidade Civil [s. l.], v. 5, p. 223-242, 2011.
- VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **A legitimação do Ministério Público para a defesa do Patrimônio Público**. Revista dos Tribunais, [s. l.], v. 735, p. 173-182, 1997.
- VITOR, Viviane Formigosa. **Ato de improbidade administrativa no marco regulatório das organizações da sociedade civil**. 2019. Dissertação de mestrado (Direito administrativo) - PUC-SP, [S. l.], 2019. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/22744/2/Viviane%20Formigosa%20Vitor.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.
- WAMBIER, Luis Rodrigues. **Prescrição da pretensão coletiva**. Pareceres, [s. l.], v. 1, p. 325-252, 2012.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 12°. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- ZAVASCKI, Teori. **Improbidade Administrativa e Prerrogativa de Foro**. In: MARQUES, Mauro Campbell. Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 364-378.

APÊNDICE

COMARCAS DE ENTRÂNCIA INTERMEDIÁRIA

Município de Andirá. CNPJ: 76.235.761/0001-94			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0003733-11.2015.8.16.0039	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: precedente em 1º grau.	art. 10	Prefeito.
2. 0002244-02.2016.8.16.0039	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
3. 0002297-80.2016.8.16.0039	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Ação não recebida em 1º grau (art. 17 §7).	art. 11	Prefeito.
4. 0002590-50.2016.8.16.0039	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: precedente em 1º grau.	art. 11	Pessoa e pessoa em cargo de confiança.
5. 0002828-69.2016.8.16.0039	2016	Ministério Público do	Improcedente com trânsito	art. 11	pessoa em colaboração

		Estado do Paraná	em julgado: não se comprovou dolo.		com o poder publico (conselho tutelar)
6. 0002949-97.2016.8.16.0039	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 11	Pessoa em cargo de confiança.
7. 0000235-33.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 11	Cargo efetivo.
8. 0000565-30.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: precedente em 1º grau.	art. 11	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
9. 0000610-34.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: precedente em 1º grau.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo efetivo e terceiro.
10. 0001138-68.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Processo suspenso por conexão.	art. 10 e 11	Prefeito e terceiro.
11. 0001981-33.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: improcedente em 1º grau por ausência de	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.

			dolo.		
12. 0001989- 10.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
13. 0001983- 03.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 9º	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
14. 0001992- 62.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 9º	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
15. 0002008- 16.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou os fatos.	art. 11	Cargo efetivo e pessoa em cargo de confiança.
16. 0002424- 81.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
17. 0002564- 18.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e

		Paraná			terceiro.
18. 0002565- 03.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
19. 0002653- 41.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: procedente em 1º grau.	art. 9º e 11	Pessoa em cargo efetivo e terceiro.
20. 0002679- 39.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 11	Prefeito e terceiro.
21. 0001710- 94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
22. 0002921- 95.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Vereador e pessoa em cargo de confiança.
23. 0002981- 68.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: improcedente em 1º grau por ausência de dolo.	art. 11	Prefeito.

24. 0003006- 81.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo efetivo e terceiro.
25. 0003416- 42.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: procedente em 1º grau.	art. 10 e 11	Pessoa em cargo de confiança.
26. 0004192- 08.2018.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
27. 0004380- 98.2018.8.16.0039	2018	Município de Andirá	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
28. 0004535- 04.2018.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
29. 0004533- 34.2018.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Pessoa em cargo de confiança e terceiro.
30. 0004647- 70.2018.8.16.0039	2018	Município de Andirá	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11	Pessoa em cargo efetivo, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
	2018	Ministério Público do	Em trâmite: fase do art.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em

31. 0005967- 07.2018.8.16.0153		Estado do Paraná	17,§7.		cargo comissionado.
32. 0004893- 66.2018.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo efetivo e pessoa em cargo de confiança.
33. 0004951- 69.2018.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
34. 0003173- 30.2019.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo efetivo, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 34					

Município de Barra do Jacaré. CNPJ: 76.407.568/0001-93					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0003732- 26.2015.8.16.0039	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito.
2. 0002119- 34.2016.8.16.0039	2016	Ministério Público do Estado do	Em trâmite: cumprimento	art. 10	Prefeito.

		Paraná	de sentença.		
3. 0002500-42.2016.8.16.0039	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 9º, 10 e 11	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
4. 0001841-96.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: cumprimento de sentença.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
5. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
6. 0002781-61.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 11	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
7. 0002865-62.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
8. 0003417-27.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: cumprimento de sentença.	art. 9º e 10	Pessoa em colaboração com o poder público (conselho tutelar)
9. 0003669-93.2018.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do	Em trâmite: fase de	art. 9º e 10	Prefeito e terceiro.

		Paraná	instrução.		
10. 0004536- 86.2018.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
11. 0005967- 07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
12. 0004773- 23.2018.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
13. 0004940- 40.2018.8.16.0039	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito.
TOTAL DE PROCESSOS: 13					

Município de Itambaracá CNPJ: 76.235.738/0001-08					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
0003419- 94.2017.8.16.0039	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
TOTAL DE PROCESSOS: 1					

Município de Assaí. CNPJ: 76.235.761/0001-94			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
0002697-07.2015.8.16.0047	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 11	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
TOTAL DE PROCESSOS: 1					

Município de Nova América da Colina. CNPJ: 75.827.204/0001-08					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000427-39.2017.8.16.0047	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	vereador.
2. 0000949-66.2017.8.16.0047	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11	Prefeito e terceiro.
3. 0004549-95.2017.8.16.0047	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11	Prefeito e terceiro.

TOTAL DE PROCESSOS: 3

Município de São Sebastião da Amoreira. CNPJ: 76.290.659/0001-91					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000618-21.2016.8.16.0047	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 11	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
2. 0000088-80.2017.8.16.0047	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Foi improcedente porque não se comprovou a afronta aos princípios da Administração Pública.	art. 9º e 11	Pessoa em cargo de confiança.
3. 0000305-26.2017.8.16.0047	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Foi improcedente porque não se comprovou a afronta aos princípios da Administração Pública.	art. 9º	vereador.

4. 0004585-40.2017.8.16.0047	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	vereador e pessoa em cargo de confiança.
5. 0000804-73.2018.8.16.0047	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º	Prefeito e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 5					

Município de Bandeirantes. CNPJ: 76.235.753/0001-48			SEDE DE COMARCA			
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público	
Não foi encontrado processo em que o Município de Bandeirantes esteja cadastrado em autos de ato de improbidade administrativa, referente ao período 01/01/2015 a 01/01/2020.						

Município de Santa Amélia. CNPJ: 76.235.746/0001-46						
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público	

1. 0002466-34.2016.8.16.0050	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: precedente em 1º grau.	art. 9º	vereador e terceiro.
2. 0002484-55.2016.8.16.0050	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: precedente em 1º grau.	art. 10	Prefeito e vereador.
TOTAL DE PROCESSOS: 2					

Município de Cornélio Procópio. CNPJ: 76.331.941/0001-70			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0004676-46.2017.8.16.0075	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: precedente em 1º grau.	art. 11	Cargo efetivo.
2. 0007373-40.2017.8.16.0075	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: improcedente em 1º grau porque não se comprovou os fatos..	art. 9º	Prefeito e terceiro.
3. 0000047-92.2018.8.16.0075	2018	Ministério Público do Estado do	Em trâmite: improcedente em 1º grau por	art. 11	Prefeito, pessoa em cargo de

		Paraná	ausência de dolo.		confiança e terceiro.
4. 0003779-81.2018.8.16.0075	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e terceiro.
5. 0010302-12.2018.8.16.0075	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	pessoa em cargo efetivo e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 5					

Município de Leopólis. CNPJ: 75.388.850/0001-08					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
0004826-61.2016.8.16.0075	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: cumprimento de sentença.	art. 10	Prefeito.
TOTAL DE PROCESSOS: 1					

Município de Sertaneja. CNPJ: 75.393.082/0001-80					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade	Qualidade do agente público

				imputado	
1. 0000656- 12.2017.8.16.0075	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 11	Prefeito.
2. 0003050- 89.2017.8.16.0075	2017	Município de Sertaneja	Em trâmite: procedente em 1º grau.	art. 10	Prefeito e terceiro.
3. 0003361- 80.2017.8.16.0075	2017	Samae Serviço Autônomo Municipal De Água e Esgoto - Sertaneja/Pr	Em trâmite: improcedente em 1º grau porque não se comprovou os fatos.	art. 9º e 10	Pessoa em cargo de confiança.
4. 0004686- 90.2017.8.16.0075	2017	Município de Sertaneja	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11	Prefeito e terceiro.
5. 0007589- 64.2018.8.16.0075	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: procedente em 1º grau.	Art. 12	Prefeito e terceiro.
6. 0007004- 75.2019.8.16.0075	2019	Município de Sertaneja	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11	Prefeito e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 6					

Município de Ibaiti CNPJ: 77.008.068/0001-41

COMARCA					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0005607-75.2015.8.16.0089	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11	Pessoa em cargo de confiança e terceiro.
2. 0005137-10.2016.8.16.0089	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
3. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
4. 0004986-10.2017.8.16.0089	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º	Prefeito e pessoas em cargos de confiança.
5. 0003109-98.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
6. 0003127-22.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
7. 0003372-33.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do	Em trâmite: fase de	art. 11	Pessoas em cargos de

		Estado do Paraná	instrução.		confiança.
8. 0003381-92.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
9. 0003380-10.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
10. 0003379-25.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
11. 0003378-40.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
12. 0003510-97.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
13. 0003509-15.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
14. 0003508-30.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
15. 0003507-	2018	Ministério	Em trâmite:	art. 11	Pessoas em

45.2018.8.16.0089		Público do Estado do Paraná	fase de instrução.		cargos de confiança.
16. 0003506-60.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
17. 0003678-02.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
18. 0003677-17.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
19. 0003676-32.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
20. 0003675-47.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
21. 0003674-62.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
22. 0003672-92.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.

23. 0003671- 10.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
24. 0003953- 48.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
25. 0004492- 14.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Suspenso visando a composição das partes.	art. 11	Pessoas em cargos de confiança.
26. 0004697- 43.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito, Cargo efetivo e terceiro.
27. 0005967- 07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
28. 0002087- 50.2018.8.16.0171	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
29. 0005242- 16.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Pessoa em cargo de confiança.

30. 0005277- 73.2018.8.16.0089	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Pessoa em cargo de confiança.
31. 0000262- 89.2019.8.16.0089	2019	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Pessoa em cargo de confiança.
32. 0001855- 56.2019.8.16.0089	2019	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Pessoa em cargo de confiança.
TOTAL DE PROCESSOS: 32					

Município de Conselheiro Mairinck: CNPJ: 75.968.412/0001-19					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001710- 94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
2. 0005967- 07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 2					

Município de Japira: CNPJ: 75.969.881/0001-52					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
2. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
3. 0002087-50.2018.8.16.0171	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 3					

Município de Jacarezinho: CNPJ: 76.966.860/0001-46			COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
	2015	Ministério Público do	Ação não recebida por	art. 10 e 11	vereador.

1. 0009828-74.2015.8.16.0098		Estado do Paraná	meio de recurso (art. 17 §7).		
2. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 3					

Município de Santo Antônio da Platina: CNPJ: 76.968.627/0001-00			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000078-77.2015.8.16.0153	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Cumprimento de sentença extinto.	art. 10 e 11	vereador e pessoa em cargo de confiança.
2. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
	2018	Ministério Público do	Em trâmite: fase do art.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo

3. 0005967- 07.2018.8.16.0153		Estado do Paraná	17,§7.		comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 4					

Município de Wenceslau Braz: CNPJ: 76.920.800/0001-92		SEDE DE COMARCA			
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001794- 70.2015.8.16.0176	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: cumprimento de sentença.	art. 9º, 10 e 11	Pessoa em cargo de confiança.
2. 0001710- 94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0000230- 51.2018.8.16.0176	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: procedente em 1º grau.	art. 10 e 11	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
4. 0000370- 85.2018.8.16.0176	2018	Ministério Público do Estado do	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.

		Paraná			
5. 0000711- 14.2018.8.16.017 6	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
6. 1623- 11.2018.8.16.0176	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
7. 0001790- 28.2018.8.16.0176	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: procedente em 1º grau.	art. 11	Prefeito.
8. 0002095- 12.2018.8.16.0176	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
9. 0002153- 15.2018.8.16.0176	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: improcedente em 1º grau porque não se comprovou os fatos.	art. 11	Prefeito.
10. 0005967- 07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
11. 0000910- 02.2019.8.16.0176	2019	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.

12. 0002006- 52.2019.8.16.0176	2019	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito
TOTAL DE PROCESSOS: 12					

Município de Santana do Itararé: CNPJ: 76.920.826/0001-30					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001801- 62.2015.8.16.0176	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou os fatos.	art. 10	Prefeito
2. 0001710- 94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0001886- 77.2017.8.16.0176	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
4. 0002056- 15.2018.8.16.0176	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.

5. 0002081- 28.2018.8.16.0176	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: improcedente em 1º grau por ausência de dolo.	art. 10 e 11	Prefeito e terceiro.
6. 0005967- 07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 6					

Município de São José da Boa Vista: CNPJ: 76.920.818/0001-94					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000490- 36.2015.8.16.0176	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
2. 0001710- 94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0001887- 62.2017.8.16.0176	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
4. 0005967-	2018	Ministério	Em trâmite:	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa

07.2018.8.16.0153		Público do Estado do Paraná	fase do art. 17,§7.		em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 4					

COMARCAS DE ENTRÂNCIA INICIAL:

Município de Cambará: CNPJ: 75.442.756/0001-90			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001465-33.2015.8.16.0055	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 9º, 10 e 11	Prefeito e vereadores.
2. 0002572-15.2015.8.16.0055	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito e terceiro.
3. 0002893-50.2015.8.16.0055	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.

4. 0002464- 49.2016.8.16.0055	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11	Prefeito e terceiro.
5. 0003062- 03.2016.8.16.0055	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
6. 0001391- 08.2017.8.16.0055	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: porque não se comprovou os fatos.	art. 11	Prefeito e terceiro.
7. 0001710- 94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
8. 0001915- 05.2017.8.16.0055	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
9. 0002264- 08.2017.8.16.0055	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Cargo efetivo e terceiro.
10. 0002722- 25.2017.8.16.0055	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito.

11. 0005967- 07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 11					

Município de Carlópolis: CNPJ: 76.965.789/0001-87			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000873- 28.2016.8.16.0063	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 11.	Pessoa em cargo de confiança.
2. 0001710- 94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0001265- 31.2017.8.16.0063	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11.	Cargo efetivo.
4. 0001121- 57.2017.8.16.0063	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11	Prefeito e terceiro.

5. 0000116-63.2018.8.16.0063	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 11.	vereador e terceiro.
6. 0000319-25.2018.8.16.0063	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11	Prefeito, pessoa em cargo efetivo e terceiro.
7. 001100-47.2018.8.16.0063	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 7					

Município de Congonhinhas: CNPJ: 75.825.828/0001-88			SEDE DE COMARCA
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual
Não foi encontrado processo em que o Município de Congonhinhas esteja cadastrado em autos de ato de improbidade administrativa, referente ao período 01/01/2015 a 01/01/2020.			

Município de Santo Antônio do Paraíso: CNPJ: 75.832.170/0001-31					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
0000721-13.2017.8.16.0073	2017	Ministério Público do	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito, pessoa em cargo de

		Estado do Paraná			confiança e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 1					

Município de Curiúva. CNPJ: 76.167.725/0001-30			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001891- 28.2015.8.16.0190	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
2. 0000840- 90.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: improcedente em 1º grau por ausência de dolo.	art. 11	Prefeito.
3. 0001022- 76.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: procedente em 1º grau.	art. 10 e 11	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
4. 1239- 22.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10.	vereador e terceiro.
5. 0001441- 96.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Processo suspenso por conexão com os autos autos nº 1239-	art. 9º e 10.	vereador e terceiro.

			22.2016.8.16.0078		
6. 0001440-14.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Processo suspenso por conexão com os autos autos n° 1239-22.2016.8.16.0078	art. 9° e 10.	vereador e terceiro.
7. 0001439-29.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Processo suspenso por conexão com os autos autos n° 1239-22.2016.8.16.0078	art. 9° e 10.	vereador e terceiro.
8. 0001438-44.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Processo suspenso por conexão com os autos autos n° 1239-22.2016.8.16.0078	art. 9° e 10.	vereador e terceiro.
9. 0001437-59.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Processo suspenso por conexão com os autos autos n° 1239-22.2016.8.16.0078	art. 9° e 10.	vereador e terceiro.
10. 0001436-74.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Processo suspenso por conexão com os autos autos n° 1239-22.2016.8.16.0078	art. 9° e 10.	vereador e terceiro.
11. 0001435-89.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Processo suspenso por conexão com os autos autos n° 1239-22.2016.8.16.0078	art. 9° e 10.	vereador e terceiro.
12. 0001434-	2016	Ministério	Processo suspenso	art. 9° e 10.	vereador e

07.2016.8.16.0078		Público do Estado do Paraná	por conexão com os autos autos nº 1239-22.2016.8.16.0078		terceiro.
13. 0001462-72.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Processo suspenso por conexão com os autos autos nº 1239-22.2016.8.16.0078	art. 9º e 10.	vereador e terceiro.
14. 0001978-92.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10.	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
15. 0001975-40.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10.	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
16. 0002007-45.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
17. 0001033-71.2017.8.16.0078	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: improcedente em 1º grau por ausência de dolo.	art. 11	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
18. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.

19. 0002180- 35.2017.8.16.0078	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.		Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
20. 0005967- 07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
21. 0000663- 24.2019.8.16.0078	2019	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
TOTAL DE PROCESSOS: 21					

Município de Figueira. CNPJ: 78.063.732/0001-18					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000038- 29.2015.8.16.0078	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	vereador e pessoa em cargo de confiança.

2. 0000841-75.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: precedente em 1º grau.	art. 11	Prefeito.
3. 0001201-10.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito.
4. 0001976-25.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
5. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
6. 0001822-70.2017.8.16.0078	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: improcedente em 1º grau por ausência de dolo.	art. 11	Prefeito.
7. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 7					

Município de Sapopema. CNPJ: 76.167.733/0001-87

Nº do processo	Ano de	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do	Qualidade do
----------------	--------	------------	----------------	---------------	--------------

	propositura			ato de improbidade imputado	agente público
1. 0000760-29.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10.	Prefeito e terceiro.
2.					
3. 0000842-60.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Ação não recebida por meio de recurso (art. 17 §7).	art. 9º.	Cargo efetivo.
4. 0001202-92.2016.8.16.0078	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: procedente em 1º grau.	art. 9º.	vereador.
5. 0000696-82.2017.8.16.0078	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: improcedente em 1º grau por ausência de dolo.	art. 11	vereador e pessoa em cargo de confiança.
TOTAL DE PROCESSOS: 4					

Município de Joaquim Távora . CNPJ: 76.966.845/0001-06			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato	Qualidade do

	propositura			de improbidade imputado	agente público
0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
TOTAL DE PROCESSOS: 1					

Município de Guapirama. CNPJ: 75.443.812/0001-00					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000071-44.2015.8.16.0102	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Teve acordo.	art. 10 e 11.	Prefeito, vice-Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
2. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 3					

Município de Quatiguá. CNPJ: 76.966.852/0001-08					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
2. 0001650-56.2017.8.16.0102	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 11	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 3					

Município de Nova Fátima. CNPJ: 75.828.418/0001-90					
SEDE DE COMARCA					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000051-96.2015.8.16.0120	2015	Ministério Público do Estado do	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo de

		Paraná			confiança.
2. 0000609-68.2015.8.16.0120	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
3. 0000610-53.2015.8.16.0120	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 10	Prefeito.
4. 0001200-93.2016.8.16.0120	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 10 e 11	Prefeito.
5. 0000987-19.2018.8.16.0120	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 11.	Prefeito, pessoa em cargo efetivo e terceiro.
6. 0001007-73.2019.8.16.0120	2019	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito.
TOTAL DE PROCESSOS: 6					

Município de Ribeirão Claro. CNPJ: 75.449.579/0001-73				SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano	de	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do	Qualidade do

	propositura			ato de improbidade imputado	agente público
1. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
2. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 2					

Município de Ribeirão do Pinhal. CNPJ: 76.968.064/0001-42			SEDE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001676-90.2015.8.16.0145	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito, pessoa em cargo efetivo, pessoa em cargo de confiança e terceiro,
2. 0000586-13.2016.8.16.0145	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou	art. 11.	Prefeito e terceiro.

			dolo.		
3. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
4. 0001950-83.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
5. 0002756-21.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
6. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 6					

Município de Abatiá. CNPJ: 75.743.567/0001-57					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000669-29.2016.8.16.0145	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: porque não se comprovou os	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.

			fatos.		
2. 0000961-14.2016.8.16.0145	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: Em procedimento em 1º grau.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito e pessoa em cargo efetivo.
3. 0001890-47.2016.8.16.0145	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11.	Pessoa em cargo de confiança.
4. 0002378-02.2016.8.16.0145	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11.	Prefeito e terceiro.
5. 0002543-49.2016.8.16.0145	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: não se comprovou dolo.	art. 10 e 11.	Prefeito.
6. 0000240-28.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
7. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
8. 0000794-26.2018.8.16.0145	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito, pessoa em cargo efetivo, e pessoa em cargo de

					confiança.
9. 0001010-84.2018.8.16.0145	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10 e 11.	Prefeito e terceiro.
10. 0001056-73.2018.8.16.0145	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
11. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 11					

Município de Jundiá do Sul. CNPJ: 76.408.061/0001-54					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
2. 0001949-98.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
TOTAL DE PROCESSOS: 3					

Município de Santa Mariana. CNPJ: 75.392.019/0001-20			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001369-13.2018.8.16.0152	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Cargo efetivo.
2. 0001897-13.2019.8.16.0152	2019	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10.	Cargo efetivo.
TOTAL DE PROCESSOS: 2					

Município de São Jerônimo da Serra. CNPJ: 76.290.683/0001-20			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000019-49.2016.8.16.0155	2016	Ministério Público do Estado do	Em trâmite: fase de	art. 11	Prefeito e pessoa em cargo

		Paraná	instrução.		de confiança.
2. 0001333-93.2017.8.16.0155	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0001846-61.2017.8.16.0155	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
4. 0000580-68.2019.8.16.0155	2019	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
TOTAL DE PROCESSOS: 4					

Município Nova Santa Bárbara. CNPJ: 95.561.080/0001-60			
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual
Não foi encontrado processo em que o Município de Nova Santa Bárbara esteja cadastro em autos de ato de improbidade administrativa, referente ao período 01/01/2015 a 01/01/2020.			

Município de Santa Cecília do Pavão. CNPJ: 76.290.691/0001-77					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
0001330-41.2017.8.16.0155	2017	Ministério Público do	Em trâmite: fase de	art. 10	Prefeito

		Estado do Paraná	instrução.		
TOTAL DE PROCESSOS: 1					

Município de Siqueira Campos. CNPJ: 76.919.083/0001-89			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0000471- 69.2015.8.16.0163	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: porque não se comprovou os fatos.	art. 10	Prefeito, pessoa em cargo efetivo e pessoa em cargo de confiança.
2. 0001446- 57.2016.8.16.0163	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: porque não se comprovou os fatos.	art. 11	Prefeito.
3. 0001668- 25.2016.8.16.0163	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 10	Prefeito.
4. 0002155- 92.2016.8.16.0163	2016	Ministério Público do Estado do	Improcedente com trânsito em julgado: porque	art. 11	Prefeito.

		Paraná	não se comprovou os fatos.		
5. 0002154-10.2016.8.16.0163	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: porque não se comprovou os fatos.	art. 11	Prefeito.
6. 0002194-89.2016.8.16.0163	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Improcedente com trânsito em julgado: porque não se comprovou os fatos.	art. 11	Cargo efetivo.
7. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
8. 0002087-50.2018.8.16.0171	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 8					

Município de Salto do Itararé. CNPJ: 76.920.834/0001-87					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato	Qualidade do agente público

				improbidade imputado	
1. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
2. 0000464-72.2018.8.16.0163	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 11	Prefeito.
3. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
TOTAL DE PROCESSOS: 3					

Município de Tomazina. CNPJ: 75.697.094/0001-07			SEDE DE COMARCA		
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.

2. 0001393- 18.2017.8.16.0171	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º, 10 e 11.	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0005967- 07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
4. 0002087- 50.2018.8.16.0171	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 4					

Município de Jaboti. CNPJ: 75.969.667/0001-04					
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato de improbidade imputado	Qualidade do agente público
1. 0001958- 50.2015.8.16.0171	2015	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º	Pessoa em cargo de confiança.
2. 0000683- 32.2016.8.16.0171	2016	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º	Cargo efetivo.

3. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
4. 0001383-71.2017.8.16.0171	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
5. 0001392-33.2017.8.16.0171	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
6. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
7. 0002087-50.2018.8.16.0171	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
8. 0001517-30.2019.8.16.0171	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
TOTAL DE PROCESSOS: 8					

Município de Pinhalão. CNPJ: 76.167.717/0001-94

Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual	Modalidade do ato	Qualidade do
----------------	--------------------	------------	----------------	-------------------	--------------

				improbidade imputado	agente público
1. 0001710-94.2017.8.16.0145	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
2. 0001394-03.2017.8.16.0171	2017	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo de confiança.
3. 0005967-07.2018.8.16.0153	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase do art. 17,§7.	art. 9º e 10	Prefeito e pessoa em cargo comissionado.
4. 0002087-50.2018.8.16.0171	2018	Ministério Público do Estado do Paraná	Em trâmite: fase de instrução.	art. 9º e 10	Prefeito, pessoa em cargo de confiança e terceiro.
TOTAL DE PROCESSOS: 4					

Município de Uraí. CNPJ: 75.424.507/0001-71			COMARCA
Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual
Não foi encontrado processo em que o Município de Uraí esteja cadastro em autos de ato de improbidade administrativa, referente ao período 01/01/2015 a 01/01/2020.			

Município de Rancho Alegre. CNPJ: 75.829.416/0001-16	
--	--

Nº do processo	Ano de propositura	Polo ativo	Situação atual
Não foi encontrado processo em que o Município de Rancho Alegre esteja cadastrado em autos de ato de improbidade administrativa, referente ao período 01/01/2015 a 01/01/2020.			