



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Da inaplicabilidade da remessa necessária contra as sentenças de improcedência provenientes da Lei de Improbidade Administrativa

For inapplicability of necessary referral against the improcedence's sentences derived from the Administrative Improbity Law

Evandro Gustavo de Souza

Resumo: O trabalho em tela tem como fundamento apresentar as perspectivas jurídicas disposta na lei de improbidade administrativa (Lei nº. 8.429/92), principalmente no que concerne à aplicabilidade da remessa necessária nas sentenças de improcedência proferidas em ações de tal natureza. É importante lembrar que a remessa necessária não possui previsão legal na Lei nº. 8.429/92. Contudo, há discussão no âmbito doutrinário e jurisprudencial referente à aplicação do instituto nas ações de improbidade administrativa com sentença de improcedência. De início, o trabalho busca apresentar alguns aspectos da Lei de Improbidade Administrativa. Por conseguinte, em breves linhas, irá expor sobre a finalidade da remessa necessária e, por fim, demonstrará as divergências sobre a sua aplicação ou não nas ações proveniente de improbidade administrativa.

Palavras-chave: improbidade administrativa, remessa necessária.

Abstract: The work here proposed aims at presenting the legal perspectives provided in the law of administrative improbity (Law. 8,429 / 92), especially with regard to the applicability of the necessary review in cases of impropriety handed down in actions of such nature. It is important to remember that the necessary review has no legal provision in Law 8,429 / 92. However, there is discussion in the doctrinal and jurisprudential scope regarding the application of the institute in actions of administrative improbity with an unfounded sentence. At first, the paper seeks to present some aspects of the Administrative Improbity Law. Therefore, in brief lines, it will explain about the purpose of the necessary review and, finally, it will demonstrate the disagreements about the application or not of the actions resulting from administrative improbity.

Keywords: administrative improbity, necessary review.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7n2p343-363>

DA INAPLICABILIDADE DA REMESSA NECESSÁRIA CONTRA AS SENTENÇAS DE IMPROCEDÊNCIA PROVENIENTES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

*Evandro Gustavo de SOUZA**

Sumário: 1 Introdução; 2 Breves considerações sobre a Lei nº 8.429/1992; 3 Da remessa necessária; 4 Da remessa necessária e a Lei de Improbidade Administrativa: pontos controversos; 5 Conclusão; 6 Referências bibliográficas.

1. Introdução

Desde a sua criação no ano de 1992, a Lei nº. 8.429, tem sido objeto de intensos debates na comunidade jurídica. Por exemplo, citam-se as discussões referentes à necessidade de comprovação de dolo em tais ações ou termo inicial do prazo prescricional, bem como as questões atinentes à indisponibilidade cautelar de bens.

Nessa gama de controvérsias, surgiu o questionamento acerca da necessidade ou não da ocorrência da remessa necessária nas ações de improcedência, oriundas de improbidade administrativa.

Sabe-se que a remessa necessária é uma exigência legal para conceder eficácia a sentenças de improcedência contra a Fazenda Pública. Em resumo, a remessa necessária serve para que determinadas decisões sejam confirmadas pelo respectivo tribunal, ainda que não tenha havido recurso interposto pelas partes.

Acontece que não há previsão disposta na Lei nº 8.429/92 a respeito da mencionada exigência. Entretanto, existem posicionamentos favoráveis à aplicação do instituto nas ações de improbidade julgadas improcedentes, utilizando como analogia o artigo 19 da Lei da Ação Popular, cuja premissa fundamental é o fato de ambos os diplomas legais estarem inseridos no conjunto de leis que compõe o microsistema processual.

Por sua vez, em sentido contrário, há entendimento de que a ação de improbidade administrativa, por possuir disciplina própria na Lei nº 8.429/92 e nela nada constar a respeito do assunto, não é possível aplicar a remessa necessária nas sentenças de rejeição da inicial ou de improcedência do pedido, nem mesmo por analogia ao artigo 19 da Lei nº 4.717/65.

** Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Pós-graduado em Filosofia Política e Jurídica pela Universidade Estadual de Londrina. Pós-graduando em Direito Tributário pelo IBET. Advogado.*

Sendo assim, de início, para explicar o assunto, o trabalho buscará apresentar alguns aspectos da Lei nº 8.429/92. Por conseguinte, em breves linhas, irá expor a finalidade da remessa necessária e, por fim, demonstrará as divergências sobre a aplicação ou não nas ações proveniente de improbidade administrativa.

2. Breves considerações sobre a Lei nº 8.429/1992

A proteção da probidade administrativa sempre foi um árduo desafio para a República Federativa do Brasil. Com a finalidade de torná-la um norte a ser seguido, a Constituição Federal de 1988, no artigo, 37, § 4º, previu diversas sanções a condutas que fossem ligadas à improbidade administrativa. Aliás, a própria Constituição coloca a moralidade administrativa como um dos princípios fundamentais que devem guiar às funções da Administração Pública.

Thiago Marrara (2016, p.110) destaca, que a probidade¹ é um dos pilares para o fortalecimento do princípio da moralidade administrativa, reforçando ainda que:

A moralidade como probidade exige do administrador a boa-fé na prática de suas condutas. Impõe que o agente público exerça a função pública no desejo de apenas concretizar os interesses públicos primários. O Estado não deve ser utilizado como mecanismo para a realização de interesses meramente particulares do agente público, político ou não. Além disso, nem mesmo deve o agente público fingir perseguir interesses públicos para, na verdade, obter benefícios individuais indevidos. (Marrara, 2016, p. 110).

Para tornar efetiva a disposição constitucional, a legislação infraconstitucional veio reforçar a importância da proteção do patrimônio público, por meio da edição da Lei nº 8.429/92, a qual visa regular as definições e as sanções contra os atos que violem os preceitos contido na lei.

De um modo geral, a Lei nº 8.429/1992 busca impor ideais éticos aos detentores de cargos e funções públicas. Ao ostentar tal característica, o diploma legal coloca em destaque a probidade como um dos elementos fundamentais na gestão da Administração Pública.

Sobre a definição de improbidade administrativa, Raul Machado Horta², pontua que: *“improbidade, designa a desonestidade, a maldade, a perversidade; equivale ao*

¹ Cabe ressaltar que há quem entenda que probidade e moralidade não são conceitos sinônimos. Por exemplo, destaca-se o que diz Flávio Sátiro Fernandes: “De nossa parte, divergindo dos que assim pensam, entendemos: a) moralidade e probidade administrativas são noções bem claramente distintas, que se não podem confundir ante os textos legais que, a partir da Constituição Federal, a elas se referem; b) por esses mesmos textos, é forçoso reconhecer, como demonstraremos a seguir, que a probidade é que é o gênero, do qual a moralidade é espécie, haja vista a maior amplitude e o maior alcance emprestados à primeira, pela Constituição Federal e pela legislação ordinária”. (Fernandes, 1997, p. 172).

² O Autor, sobre os mecanismos de combate à corrupção no âmbito da Administração Pública, destaca: Para vencê-la, é indispensável o revigoramento da consciência ética, a participação do povo,

Ímprobo, que conduz ao improbus administrator, caracterizando, no serviço público, o administrador desonesto” (Horta, 2004, p. 123).

Por todo o escopo de proteção da probidade administrativa, é muito comum notar na prática forense, que o recebimento da petição inicial é feito com base no princípio do *in dubio pro societate*, mesmo nos casos em que há meros indícios do cometimento de atos que envolvam improbidade administrativa.

Estabelecidas essas premissas, conforme disposto no artigo 1º, a Lei nº. 8.429/92, tem por alvo punir atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração (direita ou indireta), seja da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios. Da mesma forma, podem compor o polo passivo de uma ação de improbidade administrativa, as empresas incorporadas 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. Quer-se evitar o enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública.

Em um país que frequentemente é vítima de desvios na atuação administrativa, inclusive, cabe citar exemplo recente, como as noticiadas fraudes cometidas em compras públicas relacionadas à luta contra o COVID-19, não há dúvidas que a Lei nº. 8.429/92 é um poderoso e fundamental instrumento para combater e sancionar desvios desta natureza. Por este motivo, o artigo 1º da lei, de forma acertada, amplia a aplicação das penas previstas à toda Administração Pública, abarcando, por evidente, todos os Poderes da República.

Conectado com o artigo antecedente, para a citada Lei (art. 2º), agente público é considerado todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função.

Entende-se, portanto, que para a lei, agente público também possui uma compreensão ampla, alcançando todo aquele que, de alguma forma, exerça alguma atividade ou função estatal. Por óbvio, são reconhecidos para os fins da lei de improbidade os agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados enfim, todas as classificações de agentes públicos discutidas no âmbito da doutrina e da jurisprudência.

Aliás, na esteira do Superior Tribunal de Justiça, especificamente no julgamento do Recurso Especial nº. 1168739 / RN, atualmente é pacífico o entendimento sobre a

o concurso das instituições, a vigilância dos servidores públicos, o compromisso diário de homens e de mulheres, o aprimoramento da legislação anticorrupção, para assegurar, no final da caminhada, o triunfo dos valores morais na Sociedade no final da caminhada, o triunfo dos valores morais na Sociedade Democrática e nela estabelecer, sob o império da Lei, o primado da Moralidade. (Horta, 2004, p. 128).

aplicabilidade da Lei nº. 8.429/92 aos agentes políticos, os quais estão inseridos, prefeitos, governadores e magistrados etc.

O diploma legal também prevê que a lei é aplicada, no que couber, a aquele mesmo não sendo agente público, pratica ato de improbidade administrativa ou dele se beneficie, independente da forma. Por decorrência lógica, o particular/terceiro pode ser responsabilizado por atos que caracterizem improbidade.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, tem entendimento sedimentado, a respeito da possibilidade de o particular ser punido pela lei de improbidade, no caso em que ele, de alguma forma, tenha se beneficiado pelo ato ímprobo:

(...) Enfim, os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa não são apenas os servidores públicos, mas todos aqueles que estejam abrangidos no conceito de agente público, conforme os artigos 1º, parágrafo único, e 2º, da Lei 8.429/92. Nesse sentido: AgRg no REsp 1196801/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 26/08/2014, MS 21.042/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 17/12/2015, E REsp 1081098/DF, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 03/09/2009. 8. Assim, tendo em vista que figura no polo passivo a AGROINDUSTRIAL URUARA S/A, equiparada a agente público, o processamento da Ação de Improbidade Administrativa é possível, pois há legitimidade passiva. 9. Recurso Especial provido. (REsp 1357235/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2016, DJe 30/11/2016)

É evidente que a lei tenta impedir a utilização de interposta pessoa no cometimento de ato de improbidade administrativa e, por óbvio, o próprio conluio entre o particular e o agente público. Nesse aspecto, cabe mencionar que a legislação evoluiu, criando a Lei nº. 12.846/2013, popularmente conhecida como lei anticorrupção, que tem por finalidade disciplinar a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.

É importante dizer que o próprio Superior Tribunal de Justiça destaca que "*é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda*" (STJ, REsp 1.409.940/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/09/2014).

Mais além, a lei dispõe sobre as modalidades de atos de improbidade administrativa. No artigo 9º, há a descrição do rol dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito. De igual forma, no artigo 10º, encontram-se os atos de improbidade que causam prejuízo ao Erário e, por fim, no artigo 11º,

destacam-se os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública.

Cabe lembrar de uma nova modalidade inserida na Lei nº 8.429/92, mais especificamente no artigo 10-A, que prevê a tipificação do ato de improbidade administrativa, na circunstância em que houver qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Essa modalidade foi acrescida por meio da Lei Complementar nº 157/2016.

O § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, refere-se à utilização da alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, que deve ser de 2% (dois por cento) em qualquer município brasileiro. Aparentemente, a lei quis evitar as disputas fiscais existentes entre municípios, que buscavam diminuir significativamente o valor do mencionado imposto, para atrair a instalação de empresas em seus territórios.

As modalidades acima apresentadas não são exaustivas. O ordenamento jurídico comporta outras hipóteses de improbidade administrativa, a exemplo, da tipificação constante do artigo 54 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Outro ponto de grande relevância na Lei nº 8.429/92, refere-se ao elemento subjetivo. Conforme consta no artigo 5º, a ocorrência de improbidade pode se dar por ação ou omissão, seja culposa ou dolosa³.

No que toca ao elemento subjetivo na prática dos atos de improbidade administrativa previsto na lei, o Superior Tribunal de Justiça, diferencia cada uma das modalidades. Nesse ponto, o Ministro Teori Albino Zavascki, no julgamento do Recurso Especial nº. 1192056/DF, além de outros argumentos, estabeleceu para que seja caracterizada a conduta do réu nas modalidades previstas na Lei nº. 8.429/92, “é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10”.

A par da conceituação acima, deve ser complementado que muitas vezes a utilização da Lei nº 8.429/92 possui cunho político, mesmo nos casos em que há a mera ocorrência de erro administrativo ou de gestão do agente público, com o fim único de perseguir opositores e desafetos.

³ A questão do elemento subjetivo na Lei nº. 8.429/92, tem contorno relevante, ao levarmos em consideração que: “o elemento subjetivo não poderia ser inteiramente ignorado sob pena de se confundir um problema de gestão pública que deveria ser resolvido na esfera disciplinar com um caso grave de violação à moralidade-probidade. Assim, a despeito de todo esse esforço legislativo, parece, infelizmente, que a dificuldade ainda persiste. A valorização dos resultados danosos da conduta do agente público no sistema atual de controle da probidade administrativa não deve afastar uma análise minimamente cautelosa dos motivos do agente público e do contexto em que o ato é praticado” (MARRARA, 2016, p. 112).

Por isso, a preocupação da doutrina e da jurisprudência em enfatizar a serventia da lei somente nas situações em que há evidente e inequívoca intenção do agente público em prejudicar os preceitos estabelecidos no discutido diploma legal.

As penas decorrentes dos atos que ofendem à probidade administrativa, a depender da hipótese dos artigos 9º, 10º e 11º, variam de perda de bens e valores; ressarcimento integral do dano; perda da função pública e suspensão dos direitos políticos etc. Há de se observar que as penalidades poderão ser aplicadas individual ou cumulativamente e, independentemente da punição de caráter penal, civil ou administrativo, conforme dispõe o artigo 12º.

Dada a importância do bem jurídico tutelado, como se percebe, as sanções previstas para a punição dos atos que atentem contra os preceitos dispostos na lei, são significantes. Da mesma forma, é possível analisar que as penalidades existentes irradiam efeitos em diversos âmbitos da vida do réu, possuindo cada uma delas natureza jurídica distinta. Essa afirmação pode ser confirmada na medida em que o sujeito passivo é sancionado através da suspensão dos seus direitos políticos, tornando-o inelegível (eleitoral), ou por meio da retirada do seu patrimônio, em razão da necessidade do ressarcimento integral do dano (civil), entre outros fatores, que o dispositivo em questão contempla.

Todos esses motivos e circunstâncias, trazem a necessidade de analisar a Lei de Improbidade Administrativa com a máxima ponderação, sob pena de incidir em injustiça.

3. Da remessa necessária

A “remessa necessária” ou “reexame necessário”, como é nominada por alguns, é um instituto previsto na legislação processual, que desde sempre foi alvo de discussão. Apesar da divergência existente, a remessa necessária, tecnicamente não é um recurso, pois nela não estão presentes todas as características do instrumento que materializa o duplo grau de jurisdição, como interesse, preparo, tempestividade etc.

Ademais, é um benefício exclusivo à disposição da Fazenda Pública, no caso em que a decisão judicial lhe seja desfavorável. A exemplo, cita-se a circunstância em que há a procedência parcial ou total dos embargos à execução fiscal, conforme hipótese colocada no artigo 496, I do Código de Processo Civil.

De todo modo, a remessa necessária⁴ é tratada como uma exigência da lei para dar eficácia a determinadas sentenças, sendo necessária a confirmação pelo respectivo órgão *ad quem*, independente de que não se tenha havido a interposição de recurso

⁴ A respeito da natureza jurídica da remessa necessária, cabe destacar o seguinte: “o duplo grau obrigatório tem a natureza jurídica de condição para a eficácia da sentença proferida em prejuízo da Fazenda Pública, obstando o seu trânsito em julgado enquanto não revista pelo tribunal, bem como impedindo a sua execução provisória pelo autor vitorioso em primeiro grau.” (Gomes, Martins, 2010, p.440)

pelas partes. A referida informação foi retirada do que consta na súmula nº 423, emanada do Supremo Tribunal Federal, a qual estabelece o seguinte: “*não transita em julgado a sentença por haver omitido o recurso ex officio, que se considera interposto ex lege*” (Brasil, 1964).

Frisa-se, a respeito da sua finalidade, conforme o disposto no artigo 496 do Código de Processo Civil, a sentença “(...) *proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público*”, está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal.

Conforme disposto no § 3º, inciso II e III do mesmo dispositivo legal, sua inaplicabilidade quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a 100 salários-mínimos para os Municípios e 500 salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituem capitais dos Estados.

No mais, deve ser dito que artigo 496, § 3º e incisos I, II e III do Código de Processo Civil, apresenta exceções de inaplicabilidade da remessa necessária, como nas ações cujos valores sejam menores do que 1000 (mil), 500 (quinhentos) e 100 (cem), salários mínimos, respectivamente contra a União, Estado e Municípios.

Diante dessa circunstância, a título de informação, é possível concluir que não é admitida a remessa necessária em ações cuja sentença seja ilíquida ou o pedido seja genérico, tendo em vista que a lei, como visto, predetermina um valor certo e determinado.

Não deve ser esquecido que conforme dispõe o artigo 496, § 4º do Código de Processo Civil, não é admitida remessa necessária, nas hipóteses em que a sentença estiver fundada em súmula de tribunal superior; acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos; entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência e, ainda, entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa.

Em sede do microsistema processual coletivo, a remessa necessária encontra-se prevista no artigo 19, da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65):

Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

Diferentemente do que está previsto na lei processual civil, a remessa necessária disposta na Lei nº 4.717/65, tem como fim a proteção da coletividade. Como se sabe,

a Lei nº 4.717/65, que trata sobre a ação popular, prevê que o objeto desta ação, conforme expressamente dispõe o artigo 1º, é o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, sendo a ação popular meio constitucional colocado à disposição de qualquer cidadão para a invalidação de tal ato.

Em que pese a ampla aceitação do instituto no direito pátrio, a remessa necessária, sob a ótica de alguns princípios pode ser considerada inconstitucional.

Não há como deixar de notar que a remessa necessária fere a isonomia, tendo em vista que o mesmo benefício não é aplicado a outro sujeito processual que não ostenta a qualidade de Fazenda Pública.

Além do mais, se a lógica da criação do instituto foi de observar a falta de aparelhamento das advocacias públicas, fato que as colocavam em desvantagem na relação processual, atualmente, tais órgãos, pelo menos em sua grande maioria, são estruturados adequadamente para dar conta de toda a carga de trabalho existente. Sendo assim, a existência da remessa necessária não teria mais razão para existir.

Além do aspecto referente à isonomia, é importante ressaltar que a remessa necessária também impacta os princípios da duração razoável do processo e o devido processo legal. Sobre esses pontos, cabe transcrever o que é dito por Gomes e Martins (2010, p. 430):

Com efeito, o duplo grau de jurisdição obrigatório prolonga indevidamente a lide, contrapondo-se ao princípio constitucional da celeridade do procedimento (art. 5º, inciso LXXVIII, da CR/88), pois retira da decisão desfavorável ao Estado toda a carga de eficácia, prejudicando a eficiência e efetividade dos provimentos judiciais de primeiro grau e conduzindo a igual desprestígio o próprio Poder Judiciário.

Acrescenta-se, no caso da proteção da tutela transindividual, a remessa necessária pode vir a agredir o princípio da legalidade, tendo em vista não estar especificamente prevista na Lei nº 8.429/92.

4. Da remessa necessária e a Lei de Improbidade Administrativa: pontos controversos

João Lordelo (2017), classifica a ação de improbidade administrativa como a mais peculiar, dentre todas as ações coletivas. Para ele, o objetivo da mencionada ação não é a proteção direta a direitos, mas sim a aplicação de sanções. (Lordelo, 2017).

Estruturando o seu raciocínio, o autor comenta:

É dizer: existe um caráter fortemente retributivo na aludida ação, que a aproxima muito mais do processo criminal. Justamente por isso, sua legitimidade é menos ampla - a exigir uma legitimidade

adequada, face a necessidade de amplos poderes investigativos e diante do modelo garantista/acusatório de limitação de processos punitivos - e o regime da coisa julgada exige maiores reflexões. É dizer: inocentado o réu em ação de improbidade, é possível repetir a demanda, caso surja prova nova, tal como ocorre nas ações coletivas que versam sobre direitos difusos? (Lordelo, 2017)

Ainda sobre o assunto, ele apresenta a seguinte indagação: “*O mesmo questionamento surgiu em relação ao regime da remessa necessária da Lei da Ação Popular. Ele se aplica às ações de improbidade?*” (Lordelo, 2017)

Em resposta a tal questionamento, conforme dito quando do início do trabalho, a questão referente à possibilidade da aplicação da remessa necessária nas ações de improbidade administrativa improcedentes é bastante controversa nos tribunais, bem como em sede doutrinária.

Antes, contudo, é necessário dizer há título de informação, dada a importância do tema, fez com que o Superior Tribunal de Justiça determinasse a afetação 4 (quatro) processos para que sejam julgados sob rito dos recursos repetitivos (tema 1.042). O tema busca pacificar dois pontos essenciais sobre o assunto: O primeiro, definir a aplicação ou não da remessa necessária nas ações de improbidade administrativa julgadas improcedentes em primeiro grau, com base na Lei nº 8.429/1992. Por sua vez, o segundo, irá discutir se há necessidade da remessa necessária nesses casos ou trata-se de prerrogativa/faculdade exclusiva do órgão acusador manejar o respectivo recurso em caso de improcedência das ações de improbidade. (STJ, 2019)

Retornando ao cerne da questão, para aqueles que defendem a aplicação do instituto nas ações de improbidade administrativa, a base da argumentação repousa na analogia junto ao artigo 19, constante da Lei nº 4.717/65.

Segundo essa parcela, as ações por atos de improbidade administrativa fazem parte do microsistema processual de tutela coletiva, que inclui, além da Lei nº 8.429/92, a Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/85) e a Lei da Ação Popular (nº 4.717/65), Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), sendo aplicáveis subsidiária e reciprocamente suas disposições (art. 90 CDC).

Sobre o microsistema processual coletivo, José Rogério Cruz e Tucci, explica:

em nosso atual Direito Positivo, no contexto da denominada tutela jurisdicional da liberdade, o micro sistema formado, em particular, pelas leis que regulamentam a ação popular (lei n. 4.717/65), a ação civil pública (lei n. 7.347/85), a ação de improbidade administrativa (lei n. 8.429/92) e as ações para proteção dos consumidores (lei n. 8.078/90) e dos investidores do mercado de capitais (lei n. 7.913/89), têm regras próprias, que interagem com a legislação processual codificada, mantendo com esse estrito relacionamento no

que se refere ao procedimento e às peculiaridades processuais. (Tucci, 2007, p. 401 e 402).

Em resumo, a finalidade do microssistema processual coletivo é a de conferir maior eficiência à tutela dos direitos coletivos, já que as normas coletivas entre si se complementam, e não há motivos para que se faça distinção entre elas. Portanto, o fundamento do microssistema é a de uniformização da matéria para que não haja conflitos.

Em termos práticos, o Superior Tribunal de Justiça, já decidiu que não havendo na Lei nº 8.429/92, regramento específico quanto às regras de competência territorial, por força da aplicação das normas do microssistema processual coletivo, a ação de improbidade administrativa deve ser ajuizada no foro do local onde ocorrer o dano, conforme o art. 2º da Lei nº 7.347/85. A decisão menciona o seguinte:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEPUTADO ESTADUAL. UTILIZAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA FINS PARTICULARES. COMPETÊNCIA TERRITORIAL DA COMARCA DA CAPITAL. LOCAL DO DANO E DO VÍNCULO FUNCIONAL DOS SERVIDORES. PRECEDENTES DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. (...) II - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual, não havendo, na Lei n. 8.429/92, regramento específico quanto às regras de competência territorial, por força da aplicação das normas do microssistema processual coletivo, a ação de improbidade administrativa deve ser ajuizada no foro do local onde ocorrer o dano, conforme o art. 2º da Lei n. 7.347/85. III - No caso, o tribunal de origem utilizou critério adequado para aferição da competência territorial, fixando-a na Comarca de Curitiba/PR, por ser esse o local de vínculo funcional dos agentes públicos supostamente deslocados a outro Município, para a prestação de serviços de natureza particular. (...) VII - Agravo Interno improvido. (AgInt nos EDcl no REsp 1339863/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/10/2017, DJe 30/10/2017)

Assim, por meio dessa interpretação, o Superior Tribunal de Justiça, vem entendendo pela aplicação da remessa necessária em sentenças de improcedência de improbidade administrativa, em analogia ao disposto no artigo 19 da Lei nº 4.717/65.

Como exemplo, cabe transcrever parte da decisão pelo sobredito tribunal, quando do julgamento do Recurso Especial nº 1787858/SC:

IV - Porque integra - juntamente com a ação popular - o microsistema processual coletivo e possuir funções a ela assemelhadas, a sentença que concluir pela carência ou pela improcedência de algum dos pedidos da ação de improbidade administrativa também deve se sujeitar indistintamente à remessa necessária. Violação aos arts. 19 da Lei n. 4.717/65, 21 da Lei n. 7.347/85 e 90 da Lei n. 8.078/90. (...) (REsp 1787858/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/04/2019, DJe 03/05/2019)

O relator do recurso, o Ministro Francisco Falcão, ao entender pela aplicação do instituto constante na Lei da Ação Popular, discorreu o seguinte:

Essa reapreciação ocorre pelo simples fato de que a ação popular – em conjunto com as demais ações que compõe o microsistema processual coletivo –, consiste em uma forma de controle social dos atos administrativos e defesa dos direitos transindividuais. Em vista disso, a matéria, objeto de sua sentença, sempre será permeada por interesse público relevante, para o qual a propositura e a eventual procedência da ação são voltadas. À situação diversa não pode se submeter a ação civil pública, porque, além de integrar ela o microsistema processual coletivo, as funções a que se destina são assemelhadas à ação popular, de maneira que a sentença que conclua pela carência ou pela improcedência de algum dos seus pedidos também deve se sujeitar indistintamente à remessa necessária.

Em contraponto, também há entendimento no sentido de negar a possibilidade de aplicação da remessa necessária nas ações de improbidade improcedentes, sob o fundamento principal de que não há previsão legal para tanto.

Por exemplo, no julgamento do AREsp 520.897/MG, o Ministro Napoleão Nunes Maia (voto vencido) alegou que a ausência de previsão legal do instituto na Lei nº. 8.249/92, não deve ser entendida como uma lacuna e, por este motivo, não seria necessário aplicar, de maneira subsidiária, a remessa necessária para ações desta natureza.

O referido Ministro vai além ao dizer que:

uma ação de improbidade julgada improcedente é uma afirmação de licitude da conduta do gestor. Uma ação de improbidade proposta contra um Prefeito, por exemplo, julgada improcedente, significa que o agir do Prefeito foi reputado pelo Judiciário correto, lícito, legal, tanto que a ação de improbidade foi julgada improcedente. Talvez deva se refletir no que é a remessa de ofício. O Código Fux retrata uma série de limites restritivos e aqui, com o entendimento que está

sendo proposto, estamos abrindo as portas em uma ação sancionadora para admitir a remessa de ofício quando se trata de uma decisão judicial que favorece o ente público.

No contexto de negativa de aplicação, também é fundamental evidenciar que há diferenças substanciais entre a ação popular e a de improbidade administrativa, em razão das particularidades que cada uma possui, o que dificulta a tarefa de igualá-las para fins de aplicação da remessa necessária.

As distinções são perceptíveis ao analisarmos os aspectos de proteção jurídica e de caráter punitivo de ambos os instrumentos. A ação popular tem como missão constitucional anular conduta ilegal e lesiva ao patrimônio público. As sanções previstas na Lei nº 4.717/65, em nada se assemelham às contidas na Lei nº 8.249/92. Enquanto a primeira estabelece, de forma geral, a anulação do ato e o ressarcimento do dano, as penalidades existentes contra a segunda, como já exaustivamente comentado, são mais robustas.

Apesar da importância e o pioneirismo da Lei nº 4.717/65 no ordenamento jurídico, o seu alcance, pelo menos quanto ao bem jurídico tutelado, é menor do que o contido na lei de improbidade. Além da proteção do patrimônio público, a Lei nº 8.249/92, de modo ampliativo, resguarda também a necessária observância dos princípios constitucionais que regem as atividades da Administração Pública, buscando impor ideais éticos aos detentores de cargos e funções públicas, que caso não cumpridos, serão punidos através de severas sanções.

Da corrente contrária à aplicação da remessa, é possível extrair que além da alegação da falta de previsão legal, há também o argumento de que o ato de remessa de ofício pode ofender direitos do réu.

Apesar da ação de improbidade administrativa ostentar natureza cível, há nítida preponderância de sanções de caráter penal.

Como já explanado, as ações de improbidade possuem caráter claramente punitivo, muito próximo das sanções criminais. Sendo assim, com a ocorrência do recurso de ofício, pode existir a possibilidade de modificação da sentença para condenar o réu, sem que fosse dada a ele a chance de defesa nesta fase processual.

No que toca a característica repressiva das sanções provenientes da Lei nº 8.429/92, Gilmar Mendes e Arnaldo Wald, dizem o seguinte:

A simples possibilidade de suspensão de direitos políticos, ou a perda da função pública, isoladamente consideradas, seriam suficientes para demonstrar que não se trata de uma ação qualquer, mas de uma “ação civil” de forte conteúdo penal, com incontestáveis aspectos políticos (Mendes e Wald, 1998. p. 214).

Referente à proximidade entre as sanções penais⁵ e as descritas na lei de improbidade, os citados Autores discorrem:

Não é preciso dizer, também, que muitos dos ilícitos descritos na Lei de Improbidade configuram, igualmente, ilícitos penais, que também podem dar ensejo à perda do cargo ou da função pública como efeito da condenação, como fica evidenciado pelo simples confronto entre o elenco de “atos de improbidade”, constante do art. 90 da Lei nº 8.429/92, e os delitos contra a Administração praticados por funcionário público (Código Penal, arts. 312 e seguintes, especialmente os crimes de peculato, art. 312, concussão, art. 316, corrupção passiva, art. 317, prevaricação, art. 319, e advocacia administrativa, art. 321). (Mendes e Wald, 1998, p. 214).

Assim, dada a característica acima, é possível pensar na possibilidade da aplicação dos princípios inerentes ao Direito Penal e Processual Penal, nos processos que são discutidas a existência de atos de improbidade administrativa, a exemplo, da vedação do *reformatio in pejus*.

De um modo geral, o princípio da *reformatio in pejus*, impede o agravamento da situação do réu em recurso exclusivo da defesa. Se esse princípio não for aplicado na hipótese em que há remessa necessária em uma ação de improbidade administrativa julgada improcedente, é possível acontecer, como dito, que essa decisão seja modificada em segunda instância, para condenar o réu, sem que ao menos tenha havido a interposição de recurso por ele ou pela acusação, ou a oportunidade de ser exercido qualquer meio de defesa.

Aliado ao argumento acima, cabe observar que privilegiar a remessa necessária nos casos em que a instituição legitimada deixou de interpor o recurso voluntário em razão da improcedência, é desprestigiar valores muito caros aos primados constitucionais e, ainda, privilegiar a desídia do autor da ação coletiva.

Além disso, com base na proximidade do direito penal com as sanções previstas na lei de improbidade, a tipicidade e o devido processo legal, são premissas que devem estar presentes nas disposições da citada lei⁶.

⁵ Sobre o assunto, cabe reafirmar o seguinte: “A proximidade entre a ação penal e a ação de improbidade é evidente e inquestionável, em razão das sanções decorrentes, muito embora os regimes jurídicos sejam distintos, um de direito administrativo (civil em sentido amplo), outro de direito penal. A própria estruturação do processo da ação de improbidade administrativa, com uma fase de defesa prévia, semelhantemente ao que acontece no processo penal, é a demonstração cabal do quanto se diz. Há mais garantias ao réu na ação de improbidade por serem as sanções aplicáveis mais graves”. (DIDIER JR, Bomfim, 2017, P. 116).

⁶ Nesse ponto, cabe destacar a necessidade da observância ao princípio da proporcionalidade. Sobre o assunto, Rogério Ponze Seligman, dispõe o seguinte: “é preciso reiterar a existência do princípio da proporcionalidade no ordenamento constitucional brasileiro e o caráter normativo dos princípios. Fixadas essas premissas, conclui-se pela inafastabilidade de sua aplicação aos casos de improbidade. Caso contrário, o caráter draconiano da lei preponderará, em detrimento da justiça: *summum jus, summa injuria*”. (Seligman, 2004, p. 257).

A esse respeito, Fábio Medina Osório, destaca:

Uma característica fundamental da Lei 8.429/92, que decorre do regime jurídico de Direito Administrativo Sancionador, é que tal diploma cria normas sancionadoras em branco. A observância do princípio democrático determina esta consequência hermenêutica, na medida em que a Lei deve definir, com pautas mínimas de clareza, segurança jurídica e previsibilidade, o alcance dos comportamentos proibidos. Trata-se de consequência dos princípios da legalidade e da tipicidade. Assim, ao abrigo da legalidade, evitam-se juízos puramente discricionários dos operadores jurídicos, uma vez que a intermediação legislativa densa torna-se obrigatória na estruturação dos comportamentos proibidos, para assegurar, inclusive, a potencial consciência da ilicitude dos destinatários das normas. E, precisamente, em decorrência de exigências imanentes ao Estado Democrático de Direito, as condutas não podem ser qualificadas como proibidas de modo retroativo ou arbitrário, eis uma funcionalidade relevante da lei nos sistemas democráticos. Em decorrência dessa limitação inerente ao sistema normativo brasileiro, não pode existir improbidade por meio da mera violação direta a princípios ou regras da Lei 8.429/92, porque, fosse assim, haveria uma delegação intolerável do legislador aos juízes, sem limites básicos, sem possibilidade de rastreamento da conduta vedada na legislação e com grave degradação da segurança jurídica. (Osório, 2012).

Não há como deixar de concordar com o Autor, no que se refere à necessidade de tipificação de condutas e procedimentos, ainda mais se tratando de situações envolvendo improbidade administrativa. A ausência de previsão legal pode levar a interpretação equivocada do julgador, que as vezes, inconscientemente, acaba por vulnerar valores jurídicos básicos. E é isso que ocorre quando se utiliza da analogia para aplicar a remessa necessária nas ações envolvendo o assunto em tela.

A importância do microsistema processual coletivo é incontestável, especialmente ante a inércia do legislador em criar uma legislação específica sobre o tema. Não faltam exemplos na jurisprudência nacional, a respeito da eficiência e utilidade do microsistema para resolver situação pontualmente não prevista em lei e que atingem interesses transindividuais. Todavia, há de se ponderar que a aplicação da remessa nas ações de improcedência que envolvem atos de improbidade administrativa, é um ponto extremamente singular, que não admite elasticidade na interpretação.

Apesar de tudo que foi apurado até o momento, cabe ser dito, que a ausência da remessa necessária não deixa de visar à devida proteção do interesse público, visto que ainda se encontra à disposição dos legitimados para a ação de improbidade administrativa, todos os instrumentos recursais possíveis para resguardar tais

interesses. Além do mais, por si só, a falta de remessa não seria responsável pela ocorrência de possíveis impunidades, conforme argumento apontado por alguns para defender a aplicação do instituto.

Como visto, ambos os posicionamentos têm o seu ponto de vista bastante fundamentados. Enquanto a primeira vertente sustenta que a não observância da remessa nos casos em discussão, pode ser visto como um desrespeito aos ditames do microssistema processual coletivo. Do outro lado, há os que alegam que há a ausência de lei para a imposição da remessa e que isso ofenderia algumas prerrogativas constitucionais do réu. Apesar da importância das duas correntes, a não aplicação do instituto parece mais adequada ao sistema constitucional vigente.

Por derradeiro, deve se ter em mente que a remessa necessária é um mecanismo processual utilizado somente em casos excepcionais.

5. Conclusão

A criação da lei de improbidade administrativa foi bastante positiva na tentativa de moralizar a Administração Pública, através da previsão de sanções bem severas.

Na atualidade, a Lei nº 8.429/92, ainda se mantém bastante utilizada, dada a conjuntura de uma gama infindável de escândalos praticados em face da Administração Pública.

Nesse panorama, surgiu a dúvida a respeito da aplicação do instituto referente à remessa necessária no âmbito da mencionada ação.

Atualmente, a jurisprudência possui entendimento predominante de que é possível a ocorrência da remessa nas sentenças de improcedência oriundas de improbidade administrativa. A base para tal argumento, é o emprego da analogia ao disposto no artigo 19 da Lei da Ação Popular, levando em consideração que ambas as leis estão inseridas no conjunto do microssistema processual coletivo.

Todavia, a questão é bastante particular e deve ser analisada sob a ótica dos princípios que regem todo o direito processual civil e penal, em especial, o princípio da isonomia, devido processo legal e a vedação da *reformatio in pejus*.

Ora, é desproporcional que na situação em que há uma sentença de improcedência em improbidade administrativa e, no caso, não houve a interposição de recurso pelo legitimado, a decisão seja revista compulsoriamente pelo órgão superior, podendo ocorrer a reforma do julgado em desfavor do réu.

Por igual motivo, as ações de improbidade, na esmagadora maioria dos casos, são manejadas pelo Ministério Público que, em tese, não ostenta a qualidade de Fazenda Pública. Ao levar esse fator em consideração, é possível concluir que a Fazenda Pública não seria afetada pela sentença desfavorável.

Sabe que a tutela do interesse público é primordial e deve ser sempre resguardada. Contudo, ela encontra limites no ordenamento jurídico, através da existência de outros princípios de igual valor, os quais também devem ser igualmente respeitados, ainda mais ao considerarmos a inexistência de previsão legal para tal procedimento.

Importante lembrar que as ações de improbidade administrativa, em alguns casos, são motivadas por desavenças e motivações políticas, com a finalidade de prejudicar adversários, por isso, a utilização deste instrumento tão importante, deve ser aplicado com o maior cuidado possível, sob pena de ser praticada uma injustiça.

Sendo assim, a utilização da remessa necessária em ações de improbidade administrativa, cuja sentença seja de improcedência e na qual não haja a interposição de recurso pelo ente legitimado, deve ser vista e analisada com reservas, frente aos princípios acima mencionado, principalmente em razão da inexistência de lei.

6. Referências bibliográficas

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 de outubro de 2019.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 116, DE 31 DE JULHO DE 2003. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em 07 de julho de 2020.

_____. LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 07 de julho de 2020.

_____. LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 29 de outubro de 2019.

_____. LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em 29 de outubro de 2019.

_____. Lei nº LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em 29 de outubro de 2019.

- CAMMAROSANO, Márcio. Princípio constitucional da moralidade administrativa, *O. Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/65/edicao-1/principioconstitucional-da-moralidade-administrativa,-o>. Acesso em 27 de junho de 2018.
- CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 3º ed. ver. ampl. e atual. – Salvador: Editora Juspodvm, 2016.
- DIDIER JR., Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i67.475.
- FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 210, p. 171-181, out. 1997. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47094/45805>. Acesso em: 05 Fev. 2020.
- FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opin. Publica*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, Nov. 2009 disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005. Acesso em 04 de fevereiro de 2020.
- GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério (2010). Comentários à lei de improbidade administrativa: lei 8.429, de 02 de junho de 1992. São Paulo: *Revista dos tribunais*.
- GOMES, Magno Federici; MARTINS, Márcia de Azevedo. A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 475 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: violação aos princípios da isonomia, proporcionalidade e efetividade do procedimento. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 6, n. 6, 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21580>. Acesso em 04 de fevereiro de 2020.

- HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção. *Revista de direito administrativo*, v. 236, p. 121-128, 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2469>. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.
- JOBIM, Nelson. Reclamação - Improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, p. 360-379, jan. 2003. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45833/45082>. Acesso em: 04 Dez. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v231.2003.45833>.
- LORDELO, João. É aplicável a remessa necessária da Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/65) nas ações de improbidade administrativa? Disponível em: <https://www.joaolordelo.com/single-post/2017/08/20/%C3%89-aplic%C3%A1vel-a-remessa-necess%C3%A1ria-da-Lei-da-A%C3%A7%C3%A3o-Popular-Lei-n-471765-nas-a%C3%A7%C3%B5es-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 10 de outubro de 2019.
- MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Brasil, v. 3, n. 1, p. 104-120, jan. 2016. ISSN 2319-0558. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986/107560>. Acesso em: 04 de dezembro de 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i1p140-120>.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25º ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. São Paulo. Malheiros Editores, 2000.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html. Acesso em: 13 out. 2019.
- SELIGMAN, Rogério Ponzi. O princípio constitucional da proporcionalidade em atos de improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 238, p. 237-264, out. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44081/44754>. Acesso em: 06 Fev. 2020. doi: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v238.2004.44081>.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AgInt no AREsp 520.897/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 14/08/2018. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=2014

01237501&dt_publicacao=14/08/2018. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt nos EDcl no REsp 1339863/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/10/2017, DJe 30/10/2017. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201101869290&dt_publicacao=30/10/2017. Acesso em 10 de dezembro de 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO ESPECIAL : REsp 1357235/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2016, DJe 30/11/2016. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201202525186&dt_publicacao=30/11/2016%20%3E. Acesso em 04 de julho de 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1192056/DF, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/04/2012, DJe 26/09/2012. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201000805715&dt_publicacao=26/09/2012. Acesso em 04 de julho de 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1409940/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 22/09/2014. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201200290073&dt_publicacao=22/09/2014. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1787858/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/04/2019, DJe 03/05/2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/monocraticas/decisooes/?num_registro=201901663590&dt_publicacao=02/08/2019. Acesso em 29 de outubro de 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1168739/RN, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 11/06/2014. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200902342327&dt_publicacao=11/06/2014. Acesso em 30 de julho de 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. PPS questiona MP que altera regras para acordos de leniência com empresas sob investigação. Brasília, 22 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Rep>

etitivo-definira-tese-sobre-reexame-de-oficio-em-aco-es-de-improbidade-administrativa-julgadas-improcedentes.aspx. Acesso em: 08 de julho de 2020.

TACITO, Caio. Improbidade administrativa como forma de corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 242, p. 187-190, out. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42985>>. Acesso em: 04 Dez. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v242.2005.42985>.

TUCCI, José Rogério Cruz e. (2007). Limites subjetivos da eficácia da sentença e da coisa julgada nas ações coletivas. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, 102, 399-424. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67761>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. *Revista de informação Legislativa*, p. 213-216, 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496870/RIL138.pdf?sequence=1#page=204>. Acesso em 11 de outubro de 2019.