

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

A (DES)NECESSIDADE DO PROCEDIMENTO PRÉVIO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS UNIDADES JUDICIÁRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE.

THE (UN)NECESSITY OF THE PRIOR PROCEDURE OF THE ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW: AN ANALYSIS OF RIO GRANDE DO NORTE COURT OF JUSTICE.

RVD

Recebido em
31.07.2023

Aprovado em.
25.10.2023

Valéria Niolle Teixeira da Silva Figueiredo Brunet.¹

Francisco Seráphico da Nóbrega Coutinho²

RESUMO

Uma das principais dificuldades enfrentadas na apuração dos atos de improbidade e a responsabilização dos praticantes tem sido a morosidade do Poder Judiciário na apreciação das ações civis públicas que tem por objeto a averiguação de atos ímprobos. O procedimento estabelecido no art. 17, da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que determinava a notificação prévia do(s) demandado(s) para apresentação de defesa preliminar e posterior apreciação do recebimento da inicial para prosseguimento pelo rito ordinário contribuía para agravamento do problema. Nesta pesquisa, foram analisadas Ações de Improbidade Administrativa constantes no sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJE) e ajuizadas de janeiro a junho nos anos de 2014 a 2017, nas unidades judiciárias do Tribunal do Rio Grande do Norte, a fim de verificar o impacto da aludida fase preliminar na duração dos processos. Os dados coletados demonstraram o menor percentual de recebimento por período registrado foi 93,33% (noventa e três vírgula trinta e três por cento); em 80,75% (oitenta vírgula setenta e cinco por cento) das ações a petição inicial está instruída com Inquérito Civil; em 40,27% (quarenta vírgula vinte e sete por cento) dos processos, alguns ou todos os réus renunciaram à aludida garantia; e as decisões de recebimento da inicial foram objeto de recurso em menos de 6% (seis por cento)

¹ Especialista em Direito Público pela Faculdade IBMEC São Paulo. Especialista em Prática Judicial pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte em parceria com a Escola de Magistratura do Rio Grande do Norte. E-MAIL: valerianiolle@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6212-3495> ENDEREÇO DE CONTATO: valerianiolle@hotmail.com.

² Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Editor-Chefe das Revistas Direito e Liberdade (RDL) e do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte (REPOJURN). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. E-MAIL: seraphico@uol.com.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3411-3631> ENDEREÇO DE CONTATO: seraphico@uol.com.br

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

dos casos. Ao final, defende-se a melhoria realizada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, de forma a manter a apreciação da admissibilidade no rito comum, observando-se a efetividade da tutela jurisdicional.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa. Procedimento Prévio. Manifestação Preliminar. Admissibilidade da ação.

ABSTRACT

The investigation of acts of administrative misconduct and the accountability of practitioners, more specifically, has faced numerous challenges, one of the main ones being the slowness of the Judiciary in assessing public civil actions whose object is the investigation of this acts. One of the reasons was the procedure established in article 17 of Law No. 8,429, of June 2, 1992, which determined the prior notification of the defendant(s) to present a preliminary defense and subsequent appreciation of the arguments by the Judge to, after, proceed with the ordinary procedure. In the present research, we analyze the Administrative Misconduct Cases contained in the Electronic Judicial Process (PJE) system and filed from January to June in the years 2014 to 2017, in the judicial units of the Rio Grande do Norte Court of Justice, in order to verify the impact of the aforementioned preliminary phase on the duration of the proceedings. The collected data showed that the lowest percentage of acceptance per recorded period was 93.33%; in 80.75% of the cases, the initial petition is accompanied by a Civil Inquiry; in 40.27% of the cases, some or all of the defendants waived the mentioned guarantee; and the decisions to accept the initial petition were appealed in less than 6% of the cases. Finally, the improvement carried out by Law nº 14.230, of October 25, 2021, is defended, in order to maintain the assessment of admissibility in the common rite, observing the due process of law and the full defense, and effectiveness of the judicial protection.

Keywords: Administrative Misconduct. Prior Procedure. Preliminary Manifestation. Admissibility of the action.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 estabeleceu no art. 37, § 4º, as penalidades a serem impostas na hipótese da prática de atos de improbidade administrativa. No entanto, apenas após cerca de quatro anos, em 1992, foi editada a Lei nº 8.429, que disciplina as sanções aplicáveis e o procedimento a ser adotado em ações cíveis que tem por objeto a responsabilização pela prática de tal espécie de ato.

Desde então, tem-se realizado esforços em diversos âmbitos para modificar o sentimento social de que a coisa pública não é de todos, como deveria ser de acordo com a ordem jurídica brasileira, mas sim de gestores corruptos, que podem

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

indistintamente causar prejuízo, obter vantagens e violar princípios administrativos, sem qualquer consequência direta ou indireta.

A apuração dos atos de improbidade e a consequente penalização dos praticantes, de forma mais específica, tem enfrentado inúmeros desafios, sendo um dos principais a morosidade do Poder Judiciário na apreciação de tais demandas. O trâmite dessas ações por períodos exacerbados pode ser atribuído a diversos fatores, desde falhas na estrutura do Judiciário, como a ausência de recursos humanos, até a visão outrora adotada pelos tribunais sobre o procedimento estabelecido pela Lei nº 8.429/92, antes das alterações introduzidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

A Lei de Improbidade Administrativa previa um procedimento prévio, no qual o promovido tinha a oportunidade, antes do “recebimento” da petição inicial da ação de improbidade, de demonstrar a inexistência do ato ímprobo, a improcedência do pedido inicial da ação ou a inadequação da via eleita, a fim de evitar o ajuizamento temerário de ações dessa espécie.

Desse modo, o procedimento nas ações de improbidade deveria atender às seguintes fases, respectivamente: (1) notificação prévia do(s) requerido(s), (2) manifestação por escrito e (3) recebimento da inicial, para então ser (4) determinada a citação, com o (5) prosseguimento do feito de acordo com o procedimento ordinário estabelecido pelo Código de Processo Civil.

Nesta pesquisa, pretende-se analisar a necessidade e utilidade na existência do procedimento prévio estabelecido no art. 17, da Lei nº 8.429/92, diante do que era observado na prática forense e os impactos das mudanças feitas pela Lei nº 14.230/21 à Lei nº 8.429/92.

Para tanto, realizou-se pesquisa documental, com abordagem dos dados utilizando método predominantemente hipotético-dedutivo para esclarecer as seguintes questões de pesquisa: (a) Considerando a experiência das unidades judiciárias do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, existia necessidade e/ou utilidade do procedimento previsto no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, redação anterior à Lei nº 14.230/21, referente à notificação prévia, da Lei de Improbidade Administrativa? (b) Qual o impacto

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

da alteração legislativa extinguindo o procedimento anterior ao recebimento da ação de improbidade, considerando os dados obtidos nos processos em trâmite?

Com o objetivo de responder a tais questionamentos com dados concretos verificados na realidade forense brasileira, procedeu-se pesquisa empírica no âmbito das unidades judiciárias do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

Utilizando-se de abordagem predominantemente quantitativa, vez que se tratará de “uma sequência de atividades que envolve a redução dos dados, a sua categorização, sua interpretação e a redação do relatório” (Prodanov e Freitas, 2013, p.113), foram analisados 161 (cento e sessenta e um) processos cadastrados no sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe) com a classe “Ação Civil de Improbidade Administrativa”, distribuídos entre 1º de janeiro de 2014 e 30 de abril de 2017 e inseridos no sistema até 1º de janeiro de 2020, bem como os distribuídos entre 1º de maio de 2014 e 30 de junho de 2017, inseridos no sistema até 1º de fevereiro de 2020. O marco temporal foi definido considerando o período transcorrido entre o ajuizamento dessas ações e a realização da pesquisa, bem como a probabilidade, diante do lapso temporal, de que os processos tenham ultrapassado a fase preliminar em estudo.

Após, foram apuradas e catalogadas as seguintes variáveis: (a) número do processo; (b) data de propositura da ação; (c) quantidade de promovidos; (d) existência de Inquérito Civil prévio; (e) data de determinação da notificação; (f) data da notificação do promovido ou do último promovido; (g) se todos os demandados se manifestaram; (h) a data da última manifestação; (i) se houve o recebimento da inicial; (j) a data da decisão; (k) se essa foi objeto de recurso; (l) quando ocorreu a citação do requerido ou do último requerido; e por fim, (m) se os pedidos foram julgados procedentes.

Com a tabulação das informações obtidas nos mencionados processos, puderam ser obtidas conclusões, empiricamente fundamentadas, sobre a pertinência do procedimento prévio da Lei de Improbidade Administrativa, considerando a experiência forense no Estado do Rio Grande do Norte, notadamente se tal procedimento possuía relevância prática e o impacto ocasionado por este no tempo de tramitação dessas ações.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

2 O PROCEDIMENTO PRÉVIO DE ADMISSIBILIDADE DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE.

Em 1989, realizou-se a primeira eleição presidencial após o fim do regime militar. Na ocasião, venceu o candidato autodenominado o “Caçador de Marajás”, com discurso que privilegiou a luta pela moralidade no serviço público (VILLA, 2016, p. 28) e, nesse contexto histórico, houve a promulgação da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (*Lei de Improbidade Administrativa*).

A Lei de Improbidade Administrativa tem o objetivo de regulamentar o art. 37, § 4º, da Constituição da República de 1988. Tal diploma tem especial relevância não apenas em virtude do bem jurídico tutelado, mas sim por definir as condutas vedadas aos agentes públicos, evitando não apenas o enriquecimento sem causa e a dilapidação do erário, mas também atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A corrupção no âmbito da Administração, como uma das facetas dos atos de improbidade, reveste-se de ainda maior gravidade se consideradas as consequências diretas e indiretas na implementação de políticas públicas ocasionadas pela deficiência orçamentária do Poder Público.

Ao tratar sobre os custos sociais dos atos de corrupção, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2014) lecionam:

Quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais. Se os recursos estatais são reconhecidamente limitados, o que torna constante a invocação da reserva do possível ao se tentar compelir o Poder Público a concretizar determinados direitos consagrados no sistema, essa precariedade aumentará na medida em que os referidos recursos, além de limitados, tiverem redução de ingresso ou forem utilizados para fins ilícitos. (Garcia e Alves, 2014, p. 72).

Apesar dos avanços representados pela Lei de Improbidade Administrativa na diminuição da corrupção na Administração Pública, a Transparência Internacional, organização não governamental fundada em 1993 e presente em mais de 100 países,

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

ao elaborar o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) do ano de 2022, constatou que o Brasil apresenta péssima nota, estando na 94ª colocação entre os 180 países pesquisados (Índice..., 2022).

É nesse contexto de combate à corrupção no âmbito da Administração Pública que se faz necessário analisar a Lei nº 8.429/92 e os entraves que impedem o aumento de sua efetividade, sobretudo aqueles oriundos do procedimento a ser observado.

Um dos fatores que contribuíam para o retardamento da tramitação das ações de improbidade era o procedimento prévio estabelecido pelo art. 17, § 7º, da Lei mencionada, cujo teor estabelecia:

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

(...)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

Assim, antes de ser citado, o promovido deveria ser notificado para, querendo, apresentar defesa prévia que poderia tratar sobre a inexistência do ato de improbidade, improcedência da ação ou inadequação da via eleita. Oportunizada essa defesa, o Juiz deveria se manifestar sobre o recebimento ou rejeição da petição inicial, determinando a citação para apresentação de defesa ou extinguindo o processo, respectivamente.

O § 7º, do artigo mencionado, revogado pela Lei nº 14.230/2021, não constava na redação original da Lei de Improbidade Administrativa. Foi inserido através da Medida Provisória nº 2.088-35, de 27 de dezembro de 2000, que, além de ter versado sobre alteração da Lei de Entorpecentes e do Regime Jurídico Único dos Servidores da União, acrescentou diversos dispositivos na Lei de Improbidade Administrativa com o intuito de retaliar a atuação dos membros do Ministério Público na época de sua edição.

Entre os acréscimos realizados, a Medida Provisória nº 2.088-35/2000 criou a possibilidade de o promovido na ação de improbidade apresentar reconvenção em desfavor do agente público proponente da ação, além de sujeitá-lo ao pagamento de

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

multa quando essa fosse reputada manifestamente improcedente, a fim de, principalmente, intimidar membros do Ministério Público.

Ao tratar sobre o momento da edição da Medida Provisória que criou o procedimento prévio adotado até pouco tempo atrás, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2014) contextualizam:

A medida adotada objetivava conter o ímpeto de Procuradores da República, os quais já haviam ajuizado dezenas de ações por atos de improbidade em face de autoridades federais, incluindo o Presidente da República, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, autoridade máxima do próprio Ministério Público Federal. (Garcia e Alves, 2014, p. 440)

Não obstante a aparente motivação inadequada que lastreou a origem do procedimento de admissibilidade da petição inicial nas ações de responsabilização por atos ímprobos, ele passou a ser encarado como uma ferramenta que objetivava “evitar o processamento de ações temerárias, sem plausibilidade mínima de fundamentos ou indícios do ato ilícito administrativo” (Marques e Tesolin, 2016, p. 257).

Isso porque, embora o processamento de tais ações ocorresse observando-se as disposições do Código de Processo Civil, a ação de responsabilização por atos de improbidade administrativa se difere das ações civis comuns pela sua índole prioritariamente punitiva, como se verifica a partir da leitura do art. 37, § 4º, da Constituição da República, sobretudo considerando a gravidade das penalidades ali impostas, que podem implicar, inclusive, a proibição de contratação com poder público e perda de cargo público.

Registre-se que, apesar de ser pacífica a natureza cível das ações de responsabilização por ato de improbidade administrativa, parcela da doutrina entendia que o caráter punitivo de tais processos, diante da redação do art. 1º da Lei nº 8.429/92, cujo teor preconiza que “os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não [...] serão punidos na forma desta lei”, justificaria a existência do procedimento prévio também existente nas ações penais para apuração

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

de crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, nos termos do art. 513 e seguintes do Código de Processo Penal.

Os aludidos dispositivos do Código de Processo Penal determinam que nos casos de crimes afiançáveis de responsabilidade do funcionário público, antes do recebimento da denúncia ou queixa, o juiz ordenará a intimação do acusado para apresentar resposta preliminar e, se convencido da inexistência do crime ou improcedência da ação, rejeitará a denúncia ou queixa.

Tal linha argumentativa, todavia, não prospera, porquanto as ações de responsabilização por ato de improbidade administrativa possuem natureza cível, conforme lições de Fazzio Jr. (2016, p. 429):

Ainda que de índole civil-político-administrativa, a Lei nº 8.429/92 não dispensa a caracterização dos atos de improbidade administrativa, com base no processo de tipificação, estratégia própria da área penal. É que lida com ilícitos e sanções constrictivas e restritivas de direitos reclamando; por isso, a exemplo daquela, a interpretação estrita de seus dispositivos.

Não que, por isso, seja norma penal.

[...]

Consectariamente, ao qualificar uma conduta denotadora de improbidade como tal, não se está fazendo direito penal, mas interpretação consistente na qualificação jurídica do fato. Não fique, pois, a equivocada impressão de que a Lei nº 8.429/92 é uma lei híbrida. Os ilícitos que cataloga não são penais; nem suas sanções.

A natureza civil da ação de improbidade administrativa advém de norma constitucional. No § 4º do art. 37, em sua parte final, ao cunhar a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível”, o constituinte indiretamente diz que a ação, para a imposição das sanções que enumera, é civil.

Também por isso, nas ações de improbidade, o Superior Tribunal de Justiça, firmou em sua jurisprudência o entendimento segundo o qual vigoraria nesta fase o princípio do *in dubio pro societate*, considerando o interesse público subjacente às ações dessa natureza, de modo que para o prosseguimento do feito, bastaria a existência de indícios de cometimento dos atos elencados nos artigos 9º a 11, da Lei nº 8.429/92 (REsp. nº 1.197.406/MS, Rel.ª Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

Tal entendimento convergia com o defendido pela doutrina, como disserta Luiz Manoel Gomes Júnior e Rogério Favreto (2014, p. 337):

O que se exige é uma inicial clara, precisa, acompanhada de provas e indícios mínimos que justifiquem o recebimento e processamento de uma ação judicial de evidente gravidade, com reflexos políticos, pessoais e econômicos. (...) de qualquer modo, na dúvida a decisão deve ser *in dubio pro societate*, com o recebimento da inicial, para que haja ampla dilação probatória, especialmente quando estiver sendo defendidos direitos de ampla relevância, que são os da probidade e da moralidade administrativa. Aqui deve ser priorizada a proteção ao interesse público.

Por fim, importante destacar, ainda, que o Superior Tribunal de Justiça indicava que a observância do procedimento prévio ao recebimento/rejeição da inicial era aplicável apenas nas ações que visassem a aplicação de penalidades diversas do ressarcimento ao erário.

Ao apreciar a questão sob a sistemática dos Recursos Especiais Repetitivos, no Tema nº 334, Corte Cidadã firmou a seguinte tese:

O especialíssimo procedimento estabelecido na Lei 8.429/92, que prevê um juízo de delibação para recebimento da petição inicial (art. 17, §§ 8º e 9º), precedido de notificação do demandado (art. 17, § 7º), somente é aplicável para ações de improbidade administrativa típicas.

Ainda ao tratar da fase preliminar de recebimento da inicial, o Superior Tribunal de Justiça também entendia que a ausência de notificação para manifestação prévia a que alude o art. 17, § 7º, da Lei de Improbidade Administrativa se configurava nulidade relativa, sendo apenas reconhecida caso evidenciado prejuízo concreto, decorrente do descumprimento da referida norma (AgInt no AREsp 1251535/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 12/02/2019, DJe 15/02/2019).

Portanto, além das disposições expressas no texto legal revogado sobre o procedimento prévio das ações de responsabilização por ato de improbidade, este possuía outras três particularidades que poderiam ser concluídas a partir dos entendimentos jurisprudenciais sobre o tema: (i) para o recebimento da petição inicial

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

bastaria indícios da prática de atos ímprobos, vigorando o princípio do *in dubio pro societate*; (ii) se o pedido fosse apenas de ressarcimento ao erário, sem aplicação das demais penalidades previstas na lei, não haveria necessidade de adoção do procedimento especial; e (iii) a ausência da fase preliminar era hipótese de nulidade relativa, cujo reconhecimento demandava a demonstração de prejuízo.

3 O PROCEDIMENTO PRÉVIO SOB A ÓPTICA DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA EM CASOS ANÁLOGOS.

Além dos contornos definidos pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, outros aspectos a serem considerados já indicavam a desnecessidade de manutenção do procedimento especial sob análise.

Antes, contudo, de adentrar ao cerne de tais questões, é preciso considerar duas premissas básicas.

A primeira é de que a Lei de Improbidade Administrativa, quando determinava a necessidade de recebimento da petição inicial antes de seu processamento sob o rito ordinário, procurou conferir aos demandados garantias semelhantes às conferidas no processo penal para apuração de responsabilidade dos funcionários públicos.

Sobre o assunto, Marques e Tesolin (2016) dissertam:

O objetivo da fase inicial é evitar o processamento de ações temerárias, sem plausibilidade mínima de fundamentos ou indícios do ilícito administrativo, em razão das graves consequências advindas do mero ajuizamento da demanda.

A jurisprudência do STJ sobre a fase preliminar tem sido construída, em muitos aspectos, na interpretação de institutos do direito penal e processual penal e a respectiva compatibilização no âmbito cível da LIA. Realmente, é manifesto que a Lei de Improbidade Administrativa é dotada de contornos próprios que exigiriam a concretização de um sistema processual punitivo próprio, que contemple especificamente regras e princípios inerentes ao direito sancionatório. (Marques e Tesolin, 2016, p. 265)

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

Reconhecer garantias inerentes ao processo penal aos promovidos nas ações de improbidade administrativa permite, por conseguinte, adotar os mesmos posicionamentos jurisprudenciais em situações análogas, sem prejuízo aos demandados nas ações cíveis, uma vez que as garantias processuais no âmbito penal possuem maior relevância jurídica diante do bem jurídico tutelado (liberdade do indivíduo).

A segunda premissa a ser adotada é a de que a aplicação do direito penal é a *ultima ratio*, o último recurso, cuja incidência se justifica apenas para coibir condutas consideradas socialmente mais gravosas, o que não é o caso dos ilícitos de improbidade, que possuem natureza administrativa e cível, vez que, ao determinar a penalização dos atos de improbidade, o § 4º, do art. 37, da Constituição da República, determina que as sanções ali contidas serão impostas “*sem prejuízo da ação penal cabível*”.

Feitas essas considerações, passa-se à análise das construções jurisprudenciais sobre o tema para que, com esteio na aplicação concreta da Lei de Improbidade Administrativa, seja possível uma discussão adequada acerca da hipótese de pesquisa (acerto legislativo em extinguir o procedimento prévio nas ações de improbidade administrativa).

Ressalte-se que, antes do advento da Lei nº 14.230/2021, os Tribunais Superiores possuíam o entendimento no sentido de que a ausência de notificação para manifestação preliminar a que alude o art. 513, do Código de Processo Penal, também é hipótese de nulidade relativa, como dito anteriormente, devendo o interessado demonstrar efeito prejuízo decorrente da supressão de tal fase processual (*vide*, p. ex., RHC nº 83.135/SE, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, j. 15/08/2017).

Ao se manifestar sobre a questão, no Processo Penal, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do *Habeas Corpus* nº 109.573/AM, consignou que a ausência de notificação prévia da qual trata o art. 514, do Código de Processo Penal se trata de vício que enseja a nulidade relativa e, portanto, deve ser arguida no primeiro momento,

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

com a demonstração do prejuízo concreto (HC 109.573/AM, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, Dje de 06/02/2018).

No que diz respeito ao extinto procedimento prévio da Lei de Improbidade Administrativa, a conclusão não é diversa. Ao tratar do vício decorrente do descumprimento do procedimento prévio, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, nos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1.008.632/SP, utilizou como parâmetro as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos casos de arguição de nulidade pela inobservância do procedimento estabelecido no Código de Processo Penal, e estabeleceu que, havendo sentença condenatória por ato de improbidade, precedida de instrução processual adequada e fundada em provas de autoria e materialidade da prática do ilícito, não havia que se falar em nulidade presumida, cabendo ao interessado a comprovação do efetivo prejuízo (EResp. 1.008.632/RS, Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Dje 09/03/2015).

Por outro lado, ainda concernente ao tratamento jurisprudencial conferido aos procedimentos contemplados nos arts. 513 a 518, do Código de Processo Penal e no revogado art. 17, § 8º, da Lei de Improbidade Administrativa, há uma peculiaridade sobre sua exigibilidade.

Ao tratar sobre o procedimento prévio nas ações penais, o Superior Tribunal de Justiça firmou em sua jurisprudência o entendimento constante no enunciado de Súmula nº 330, segundo o qual “*é desnecessária a resposta preliminar de que trata o artigo 514 do Código de Processo Penal, na ação penal instruída por inquérito policial.*”

Embora tenham sido proferidos julgamentos com entendimento diverso, o enunciado de súmula mencionado não foi cancelado e os Tribunais Superiores entendem que o oferecimento da denúncia, após a apuração realizada em inquérito policial, pressupõe que os requisitos de autoria e materialidade autorizadores do oferecimento da ação penal foram apreciados, de forma minimamente adequada, pelo Ministério Público, de modo a afastar oferecimento de denúncias temerárias.

Não há óbice para que a mesma conclusão fosse estendida às ações civis de improbidade.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

É que se o escopo do procedimento prévio de admissibilidade da inicial de improbidade era justamente evitar a propositura de ações temerárias, desprovidas de fundamentos fáticos e jurídicos, sendo possível pressupor, por conseguinte, que uma Ação Civil de Improbidade Administrativa, com lastro em inquérito civil, possuía justa causa para o ajuizamento da ação, da mesma forma que a presença do Inquérito Policial oferece respaldo para o oferecimento da denúncia no âmbito penal.

O inquérito civil é um procedimento administrativo consistente na investigação extrajudicial, conduzida pelo Ministério Público e tem o objetivo de apurar de danos (efetivos ou potenciais) aos direitos cuja proteção institucional é destinada ao *Parquet*, quais sejam, individuais indisponíveis ou difusos, coletivos e individuais homogêneos (FERRARESI, 2010, p. 10). No seu bojo, rotineiramente são realizadas diligências diversas, tais como oitiva de testemunhas, requisições de documentos e outros. O inquérito civil, desse modo, “pode ser definido como um complexo operacional investigatório que conduz ao diagnóstico ministerial sobre a viabilidade de aforar ação civil pública na defesa da probidade administrativa e do patrimônio público econômico” (Fázzio Jr., 2016, p. 400).

Apesar da importância do procedimento administrativo na atuação do Ministério Público, sua instauração não é requisito para a propositura de ação, de modo que, naqueles feitos precedidos de inquérito civil, há maior grau de certeza da presença indícios de materialidade e autoria das condutas previstas na Lei nº 8.429/92 e, conseqüentemente, dos requisitos para recebimento da inicial.

Não havia, portanto, justificativa do ponto de vista jurisprudencial para a manutenção do procedimento de admissibilidade da petição inicial nos casos instruídos com inquérito civil, sobretudo quando entendimento similar era aplicado ao Processo Penal, no qual as garantias processuais revestem-se de maior força, dado o bem jurídico tutelado e a natureza das penalidades impostas.

4. O PROCEDIMENTO PRÉVIO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE NO RIO GRANDE DO NORTE: ANÁLISE EMPÍRICA DAS AÇÕES EM TRÂMITE NO PODER JUDICIÁRIO POTIGUAR

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

Com o escopo de averiguar a importância e o impacto do procedimento prévio outrora estabelecido pela Lei de Improbidade Administrativa nos processos em trâmite nas unidades judiciárias do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, foi realizada pesquisa documental indireta sobre o tema, utilizando método predominantemente hipotético-dedutivo.

Tal método foi escolhido diante da pretensão de analisar a necessidade ou não do procedimento prévio da Lei de Improbidade Administrativa, confrontando-se as teses que serão apreciadas com os dados obtidos nas ações em trâmite no primeiro grau de jurisdição nas unidades judiciárias pesquisadas, a fim de corroborá-las ou refutá-las, mediante averiguação da (in)existência de utilidade da notificação prévia. Para tanto, esse método que, segundo Lakatos e Marconi (2005, p. 95), “parte de um problema, ao qual se oferece uma espécie de solução provisória, uma teoria tentativa, passando-se depois a criticar a solução, com vista à eliminação do erro” se mostrou a mais adequada.

Os dados coletados nos processos analisados e constantes nos Anexo I e II, demonstram que esse procedimento especial há muito se revela desnecessário, uma vez que, na prática forense, era incomum, no âmbito das ações de responsabilização por ato de improbidade, o não recebimento da inicial ou, mesmo a modificação da decisão de recebimento em fase recursal.

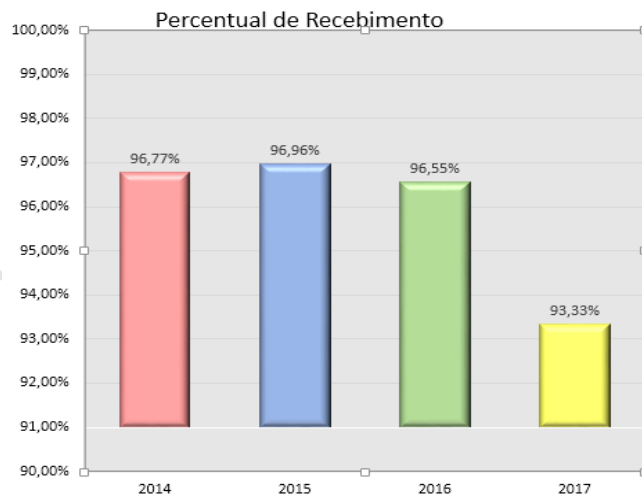
Isso porque, nos 161 (cento e sessenta e um) processos analisados, a admissibilidade da inicial foi apreciada em 123 (cento e vinte e três) casos³, ocorrendo seu recebimento em 118 (cento e dezoito) feitos e rejeição em apenas 5 (cinco) processos, de modo que o índice de rejeição era de 5% (cinco por cento).

O percentual de recebimento da inicial manteve-se acima de 90% (noventa por cento) dos casos, mesmo considerando-se os dados de cada ano isoladamente e são graficamente representados da seguinte forma:

3 Os outros 38 (trinta e oito) processos ainda não tiveram a exordial analisada.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

Figura 01 – percentual de recebimento



Fonte: elaboração da autora.

A mesma conclusão é observada quando tais dados são analisados mensalmente:

Tabela 1 – percentual de recebimento – janeiro a junho

Percentual de recebimento	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho
2014	100%	100%	66,66%	100%	100%	100%
2015	100%	100%	100%	83,33%	100%	100%
2016	Prejudicado ⁴	100%	100%	100%	85,71 %	100%
2017	50%	100%	100%	100%	100%	100%

4 Não foi possível obter o percentual de recebimento das ações de janeiro de 2016, considerando a inexistência de processos ajuizados no referido mês, no momento de realização da coleta de dados.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

Fonte: elaboração da autora.

Tais informações permitem constatar que parcela significativa das ações de improbidade no âmbito das unidades judiciárias do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte foram ajuizadas com elementos essenciais para o regular processamento, de modo que os Promotores de Justiça, antes da propositura das ações, analisam os possíveis óbices ao seu ajuizamento, tal como a adequação da via eleita, a efetiva presença de ato ímprobo, dentre outros elementos. Com esse filtro prévio realizado pelo próprio *Parquet*, tornou-se evento raro o não recebimento da inicial, conforme pode ser observado na Tabela 1, em que nos 23 (vinte e três) meses analisados com processos analisados, em 19 (dezenove), todas as iniciais foram recebidas pelos Juízos competentes.

Neste ponto, indaga-se: o fato de as ações serem majoritariamente recebidas tornaria válida a violação de uma garantia processual daqueles, ainda que poucos, processados sem justa causa?

O anseio social para apuração dos atos de improbidade administrativa não justifica a supressão de direitos ou garantias processuais, bem como a visualização de tais elementos como entrave à penalização dos ditos “corruptos”, com a defesa de postulados do chamado direito penal do inimigo, segundo o qual, nos dizeres de Silva (2016, p. 219):

O inimigo como inimigo que é, não possui nenhuma garantia constitucional, de forma que, para combater o perigo, o Estado pode se valer de medidas radicais, em muitos casos ilegais e inconstitucionais, para diminuir as garantias constitucionais, fazendo aumentos desproporcionais de penas, antecipando a tutela penal etc.

Ocorre que, mesmo analisando o procedimento prévio sob o ponto de vista dos próprios demandados nas ações de responsabilização por ato de improbidade, era pertinente a crítica sobre o efetivo proveito de tal garantia processual.

No senso comum da sociedade brasileira, o mero recebimento ação de improbidade administrativa ou da denúncia na esfera penal já tornava o promovido/acusado culpado, com o cunho de “corrupto”, sendo divulgado, inclusive, por

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

diversos meios de comunicação. Tais pronunciamentos demandavam tão somente indícios de autoria e materialidade, sem necessidade de maiores elementos probatórios. No entanto, em decorrência do procedimento da Lei de Improbidade Administrativa que exigia do Juízo uma cognição prévia acerca das imputações, a carga negativa de ser “réu” em ação de improbidade administrativa é significativamente maior.

Eventual improcedência do pedido da ação posterior poderia significar um desprestígio à atividade jurisdicional e a procedência submeteria o réu a uma dupla “derrota”.

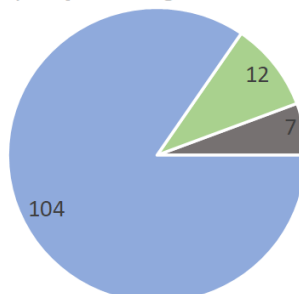
Em consonância com tal conclusão, é o magistério de Fazzio Jr. (2016, p. 466)

Depois, há que se ponderar que o mero recebimento da petição inicial, em uma ação de improbidade administrativa, normalmente, já angaria desprestígio para o promovido. Pelo menos suscita dúvidas, em relação ao conceito que desfruta em sua vida social e profissional, circunstância que sublinha a necessidade de que tal decisão seja objetiva e convenientemente fundamentada.

Por oportuno, registre-se, que as informações levantadas nesta pesquisa indicam que os maiores interessados na rejeição da inicial sequer se insurgiam contra a decisão que a recebia, visto que nos 123 (cento e vinte e três) processos analisados, nos quais ultrapassada a fase de recebimento da inicial, houve interposição de Agravos de Instrumento em apenas 19 (dezenove) ações, sendo que em 12 (doze) deles as partes insurgiram-se apenas contra o deferimento de liminar de indisponibilidade de bens, como demonstrado a seguir:

Figura 02 – interposição de agravo de instrumento

Interposição de Agravo de Instrumento



<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

Fonte: elaboração da autora.

Frise-se, que as decisões de recebimento da inicial foram objeto de recurso, neste tocante, em menos de 6% (seis por cento) dos casos e, mesmo nestes, não foram todos os demandados recorrentes, demonstrando que o procedimento especial havia perdido a razão de ser, sendo encarado até mesmo pelos requeridos como uma fase processual da qual não se esperava resultado diverso do recebimento da inicial.

Corroborando tal afirmação a constatação de que parcela significativa dos promovidos, apesar de notificados, sequer apresentaram manifestação preliminar.

Dentro do total de processos analisados, em 144 (cento e quarenta e quatro) já havia sido superada a fase de notificação dos promovidos e transcorrido o prazo para apresentação de defesa prévia. Contudo, todos os réus optaram por manifestarem-se em apenas 86 (oitenta e seis) processos, de modo que 44 (quarenta e quatro) casos apenas alguns ou nenhum dos demandados se defenderam. Significa, portanto, que em 40,27% (quarenta vírgula vinte e sete por cento) dos processos, alguns ou todos os réus do processo renunciaram à aludida garantia processual.

Em acréscimo a tais pontos, apesar de dados sobre as teses defensivas não terem sido objeto de tabulação, na prática forense podia ser observado que em parcela significativa dos processos, as manifestações preliminares não tratavam dos elementos contidos no revogado art. 17, § 8º, da Lei de Improbidade Administrativa, mas da ausência de dolo nas condutas, considerações que quase na totalidade dos feitos são apenas reiteradas na contestação.

Outrossim, se o objeto das ações em questão fosse a prática de crimes de responsabilidade, *ultima ratio* de intervenção e, por conseguinte, de maior gravidade, a aludida notificação prévia seria necessária em menos de 20% (vinte por cento) dos feitos analisados (equivalente a cinco dos trinta e três), se fosse aplicado por analogia o enunciado de Súmula nº 330, do Tribunal Superior de Justiça, cujo teor, como exposto

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

no item anterior, preconiza ser *“desnecessária a resposta preliminar de que trata o artigo 514, do Código de Processo Penal, na ação penal instruída por inquérito policial”*.

Os dados coletados demonstram que em 80,75% (oitenta vírgula setenta e cinco por cento) dos processos a petição inicial foi devidamente instruída com Inquérito Civil (IC), sendo que, nos demais, 14,28% (quatorze vírgula vinte e oito por cento) das ações foram ajuizadas após apuração dos fatos em procedimentos administrativos diversos, tais como Procedimento Preparatório (PP), Procedimento de Investigação Criminal (PIC) e até mesmo Inquérito Policial (IP), e, em apenas 4,97% (quatro vírgula noventa e sete por cento) a inicial estava desacompanhada de procedimento administrativo.

Além disso, o procedimento especial ainda impactava significativamente no tempo de tramitação do processo. Os dados apurados demonstram que no ano de 2014, a média de dias transcorridos entre a data do despacho que determinou a notificação dos demandados e a decisão sobre admissibilidade da ação foi de 528 (quinhentos e vinte e oito) dias, ou seja, 01 (um) ano, 05 (cinco) meses e 04 (quatro) dias.

Nos anos posteriores, embora a média tenha sido menor, o tempo ainda é um fator relevante: no ano de 2015, transcorreram-se, em média, 504 (quinhentos e quatro dias); em 2016 a média é de 410 (quatrocentos e dez) dias e, por fim, em 2017, foram 395 (trezentos e noventa e cinco) dias entre o despacho inicial e a decisão de admissibilidade da inicial.

É válido ressaltar que em alguns processos entre o despacho que determinou a notificação dos demandados e a decisão de recebimento, houve o transcurso de mais de 1.000 (um mil) dias, sendo que em um dos casos, tal intervalo chegou a 1.905 (um mil, novecentos e cinco) dias, ou sejam, mais de 05 (cinco) anos.

Tal morosidade também pode ser observada quando analisada a média do tempo entre o despacho que determina a notificação dos promovidos e a decisão interlocutória que recebe ou não a inicial:

Tabela 02 – Média de dias entre o despacho inicial e a decisão

Média de dias entre o	2014	2015	2016	2017
-----------------------	------	------	------	------

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

despacho inicial e a decisão				
Janeiro	536,5	445,5	Prejudicado ⁵	433
Fevereiro	416,75	422,33	388	17
Março	803,33	456,16	237,9	569,5
Abril	646,5	547,5	465,71	410,5
Mai	570,44	578,91	546,33	611,66
Junho	230	252	628	314

Fonte: elaboração da autora.

Oportuno consignar que, segundo a doutrina majoritária, a notificação prévia possuía natureza jurídica de intimação, é o que diz NEVES (2016, p. 471); e, mesmo com as ressalvas outrora existentes sobre tal entendimento, principalmente porque foi firmado sob a égide do Código de Processo Civil de 1973, nos processos analisados, salvo raras exceções, após o recebimento da inicial, os promovidos foram novamente citados para apresentar defesa, ocasionando situações impróprias nas quais os réus devidamente notificados (alguns, inclusive, apresentaram manifestação preliminar e possuíam advogado habilitado nos autos), não eram encontrados no momento da citação.

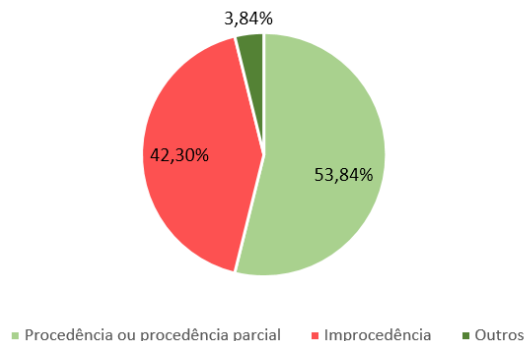
Para fins exemplificativos, na tabela constante nos Anexos I e II, verifica-se que o processo nº 02 de 2014 teve a inicial recebida em 06 (seis) de fevereiro de 2014 e, apesar de todos os promovidos terem sido notificados, até a data da coleta dos danos, em janeiro de 2020, quase 06 (seis) anos depois, ainda aguardava-se a citação de todos para o regular andamento do processo, sendo questionável inclusive se a conduta dos promovidos, com a ciência da existência do processo em momento anterior, seria deliberada.

No tocante às sentenças proferidas, verificou-se a existência dos seguintes resultados, considerando-se na categoria “outros” dois feitos nos quais ocorreu a homologação do acordo e extinção por abandono:

Figura 03 – decisões proferidas

5 Não foi possível obter a média de dias transcorridos entre o despacho que determinou a notificação e a decisão que aprecia o recebimento da inicial, considerando a inexistência de ações ajuizadas em janeiro de 2016 ou inseridas no sistema Pje no momento de realização da coleta de dados.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>



Fonte: elaboração da autora.

Os dados atinentes às sentenças proferidas nas ações verificadas permitem concluir: (i) as ações de improbidade possuem tempo de tramitação predominantemente superior às demais, mormente se considerarmos que dos 161 (cento e sessenta e um) processos, sendo o mais recente ajuizado em 30 (trinta) de junho de 2017, apenas em 52 (cinquenta e dois) havia sentença proferida, o que representa menos de 33% (trinta e três por cento) da amostra; e (ii) o recebimento da inicial das ações de improbidade e, por conseguinte, a conclusão de existência de indícios de ato de improbidade, adequação da via eleita e ausência de elementos que indiquem, *in initio litis*, a improcedência da ação, não implicava procedência do pedido, cuja análise demanda dilação probatória, sobretudo se considerado o alto percentual de recebimento.

Assim, a previsão que tinha por objetivo garantir a aplicação de Lei de Improbidade, “*sem margens a desmandos e arbitrariedades*”, conforme previa sua Exposição de Motivos, foi desvirtuada e passou a ser vista pela sociedade civil como um mecanismo para retardar o processamento e eventual punição aos responsáveis pela prática de atos ímprobos.

No estudo promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, denominado “Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”, com o escopo de “identificar onde se encontravam os pontos de estrangulamento no curso das ações de improbidade e onde estariam as causas de

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

demora na prestação jurisdicional, além de identificar os problemas que mais assolam o Poder Judiciário nessa seara” (Júnior, 2015, p. 09), no qual foram analisadas ações de improbidade com trânsito em julgado entre 2010 e 2013 em todos os tribunais do país, os pesquisadores propuseram, ao final, a necessidade de extinção ou readequação da defesa preliminar.

Algumas das conclusões da presente pesquisa empírica foram as mesmas contempladas no aludido estudo, quais sejam:

- a) pela verificação dos processos, a fase da defesa preliminar tem tramitado de forma burocrática, sendo que em alguns casos os réus optam por nem mesmo apresentar a defesa;
- b) há uma grande demora nas Ações de Improbidade Administrativa, especialmente aquelas com uma elevada quantidade de réus, havendo assim a necessidade de dois atos processuais (notificação/citação), atrasando em muito a marcha processual.
- c) apesar do percentual de rejeição das iniciais (18%), deve ser verificado se tal situação decorreu exclusivamente de falta de elementos antes mesmo do ajuizamento.
- d) a sua supressão não teria qualquer prejuízo aos réus pois demandas sem qualquer substância probatória poderiam ter a sua tramitação questionada em sede de agravo de instrumento ou logo após a apresentação da contestação;
- e) há, nestes casos, um acesso amplo aos tribunais com excesso de recursos já no início do processo, quando do deferimento ou indeferimento de medidas de urgência, novamente a possibilidade de agravo de instrumento no recebimento da inicial e no deferimento ou indeferimento de provas, impedindo que haja a necessária celeridade processual. (LEI..., 2015, p. 83)

Destaca-se que alguns Juízos já consideravam ser possível a citação inicial dos demandados para apresentar a manifestação preliminar, visto que, nos termos do art. 238, do Código de Processo Civil vigente, a *“citação é o ato pelo qual são convocados o réu, o executado ou o interessado para integrar a relação processual”*, pois revogado o conceito segundo o qual é *“o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender”*, previsto no art. 213, do Código Processual de 1973.

A esse respeito, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) aprovou, no Curso de Aperfeiçoamento da Atividade Judicante realizado em janeiro de 2013, o Enunciado nº 12, que preconiza:

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

Na ação civil por improbidade administrativa, notificado o réu e apresentadas as manifestações preliminares, com a relação processual triangularizada e a realização concreta do contraditório constitucionalmente assegurado, recebida a petição inicial pelo cumprimento dos requisitos previstos na lei, descabe a expedição de novo mandado de citação, sendo suficiente a intimação na pessoa do advogado constituído, para fins de contestação. Recomenda-se que a advertência de que não será realizada nova citação conste do mandado da notificação inicial. (ENFAM, 2013).

Assim, embora não se desconsidere a importância da garantia processual do exame inicial da admissibilidade da ação de improbidade, existia forte corrente doutrinária a favor da extinção da fase de defesa prévia, principalmente com o escopo de promover a efetividade da tutela jurisdicional.

5 CONCLUSÃO

A despeito do avanço nas ações de combate à corrupção e aos atos de improbidade administrativa, a aplicação efetiva da Lei nº 8.429/92 ainda era limitada pelo procedimento demasiadamente burocrático de notificação prévia para defesa preliminar que, na prática, não alcançou os fins almejados.

A experiência das unidades judiciárias da primeira instância do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte demonstra que a finalidade do revogado art. 17, §§ 7º e 8º, embora relevante, não foi atendida e o procedimento prévio passou a ser encarado, mesmo pelos promovidos, destinatários primários dessa garantia processual, como mero entrave burocrático.

Essa conclusão decorre de três constatações.

A primeira é o alto índice de recebimento das iniciais, sendo que o período com menor quantidade foi em 2017, com rejeição de apenas 6,67% (seis vírgula sessenta e sete por cento) das ações;

O segundo ponto indicador da necessidade de ser ultrapassado o procedimento em estudo é o significativo número de processos nos quais nenhum ou apenas alguns

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

dos demandados optaram por apresentar defesa, representando 40,27% (quarenta vírgula vinte e sete processos) daqueles em que finalizada a fase preliminar.

Por fim, o número insignificante de recursos contra o recebimento da inicial, que foram apenas 07 (sete) casos dentro de um universo de 123 (cento e vinte e três) demandas, ou seja, 5,69% (cinco vírgula sessenta e nove por cento) do total, também se presta a demonstrar que sequer os réus estavam imbuídos com a percepção de que a decisão poderia ser diferente do recebimento da inicial, como se esta fosse a única conclusão esperada.

Desse modo, nos processos analisados, a prévia admissibilidade da inicial revelou-se desnecessária, uma vez que, na prática forense, já era rara a existência de ação de responsabilização por ato de improbidade cuja petição inicial não fosse recebida ou que a decisão de recebimento tenha sido modificada em sede de recurso.

Ademais, a conclusão do aludido procedimento demandava, em média considerando todos os processos analisados, 460 (quatrocentos e sessenta dias) dias, transcorridos entre a data do despacho que determinou a notificação dos promovidos até a decisão sobre a admissibilidade da inicial, para obtenção de um resultado que, em pouquíssimas vezes foi de rejeição.

Não bastasse isso, verificou-se que em 80,75% (oitenta vírgula setenta e cinco por cento) dos processos, a inicial foi instruída por Inquérito Civil, de modo que se cabível a aplicação do entendimento jurisprudencial sobre o procedimento prévio nas ações penais tendo por objeto a apuração de crimes praticados pelos servidores públicos, consubstanciado no enunciado de súmula nº 330, do Superior Tribunal de Justiça, a fase processual em estudo sequer seria necessária.

A presente pesquisa, portanto, evidencia o acerto do Legislador ao alterar a Lei de Improbidade Administrativa para extinguir tal fase processual preliminar, que há muito deixou de ser encarada como uma garantia processual, configurando-se como mero entrave ao andamento das ações dessa natureza.

É que nada impede a apreciação da questão em momento processual distinto, nos moldes da atual norma, no sentido de determinar a citação dos promovidos para apresentar defesa e, após, no momento de saneamento do processo o Juízo manifeste-

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

se expressamente sobre a presença de elementos que permitam o prosseguimento da ação (indícios da prática do ato e autoria e de adequação da via eleita) e a instrução probatória, sobretudo se considerado que, na maioria dos casos, não se pode afirmar, desde o início, a ausência dos requisitos para admissibilidade da ação.

A partir de 26 de outubro de 2021, a Lei nº 14.230 alterou de forma significativa a Lei de Improbidade Administrativa. Derivada do Projeto de Lei nº 10.887/2018, além de criar outros requisitos a serem observados na petição inicial da ação de improbidade, o novo dispositivo normativo extinguiu a fase anterior ao recebimento da ação.

Nos moldes atuais, após o recebimento da petição inicial em forma, o órgão julgador deverá ordenar a citação dos promovidos para oferecimento de contestação no prazo comum de 30 (trinta) dias. Apesar disso, a norma ainda resguarda a parte demandada de responder à ação infundada ao possibilitar o julgamento improcedente, em qualquer tempo, na hipótese de verificação de inexistência de ato de improbidade (art. 17, § 11).

O atual procedimento, além de ser uma medida de economia processual, vez que tem aptidão para diminuir consideravelmente o prazo de tramitação dos processos, também garante aos demandados a possibilidade de obter a apreciação da admissibilidade da ação e não os submeter à sensação de “derrota” advinda da decisão que recebe a inicial.

Assim, os dados coletados demonstraram a pouca relevância prática do procedimento especial outrora previsto na Lei de Improbidade Administrativa e a possibilidade de erradicação de tal fase processual sem violar garantias processuais ou comprometer a duração do processo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 2 fev. 2023.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm . Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm . Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.197.406/MS** – Mato Grosso do Sul Processual Civil e Administrativo. Ação Civil Pública. Improbidade administrativa. Agravo de Instrumento. Recebimento da ação. Violação do art. 535 do CPC não caracterizada. Tipificação dos atos. Índícios de práticas de atos ímprobos. *In dubio pro societate*. Aplicação da Lei 8.429/1992 aos agentes políticos [...]. Compatibilidade com o Decreto-lei 201/1967. Relatora: Min. Eliana Calmon, 15 de agosto de 2013. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=30043720&num_registro=201001071957&data=20130822&tipo=5&formato=PDF . Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial, afetado ao rito dos recursos repetitivos, nº 1.163.643/SP** – São Paulo. Administrativo. Processo Civil. Concessão irregular de vantagens a servidores públicos. Ação de responsabilidade civil, com pedido de anulação dos atos concessivos e de ressarcimento dos danos [...]. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 24 de março de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=9106978&num_registro=200902073858&data=20100330&tipo=5&formato=PDF . Acesso em: 6 fev de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.251.535/SP** – São Paulo. Processual Civil. Administrativo. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Caracterização ou não de atos de improbidade administrativa. Revisão de fatos e provas. Incidência do enunciado n. 7 da Súmula do STJ. Ausência de notificação prévia. Prejuízo não demonstrado. Nulidade não declarada [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=90563075&num_registro=201800388169&data=20190215&tipo=5&formato=PDF . Acesso em: 6 fev de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em **Habeas Corpus nº 83.135/SE** – Sergipe. Processual Penal. Recurso Ordinário em Habeas Corpus. Peculato. Falsidade ideológica. Associação criminosa. Nulidade. Ofensa ao art. 514 do CPP. Funcionário público. Defesa prévia à denúncia. Desnecessidade. Ação penal

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

instruída com inquérito policial. Súmula 330/STJ. Imputação de crime funcional e crimes não funcionais. Inaplicabilidade do procedimento previsto nos arts. 513 e seguintes do CPP [...]. Relator: Min. Maria Thereza de Assis Moura, 15 de agosto de 2017. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=75515291&num_registro=201700811550&data=20170824&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 6 fev de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1.008.632/RS** – Rio Grande do Sul. Administrativo. Embargos de Divergência em Recurso Especial. Improbidade Administrativa. Notificação para defesa prévia (art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92). Descumprimento da fase preliminar. Nulidade relativa. Necessidade de oportuna e efetiva comprovação de prejuízos. Orientação pacificada do STJ. Embargos de Divergência em Recurso Especial Providos [...]. Relator: Mauro Campbell Marques, 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=44762118&num_registro=200802326066&data=20150309&tipo=5&formato=PDF . Acesso em: 6 fev de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 109.573/AM** – Amazonas. Habeas corpus – julgamento – Superior Tribunal De Justiça – Impetração no Supremo – Prejuízo. O prejuízo da impetração formalizada no Supremo pressupõe o deferimento da ordem na origem. Defesa Prévia – Nulidade – Natureza [...]. Relator: Min. Marco Aurélio, 17 de outubro de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313624242&ext=.pdf> . Acesso em 6 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 330**. É desnecessária a resposta preliminar de que trata o artigo 514 do Código de Processo Penal, na ação penal instruída por inquérito policial. **Diário da Justiça**: seção 3, Brasília, DF, DJ 20.09.2006, p. 232

FERRARESI, Eurico. **Inquérito Civil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429, de 02 de junho de 1992**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes (Coord.). **Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetivação do combate aos atos de improbidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp->

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v10n2.p613-640>

content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>. Acesso em 30 jan. 2023

JÚNIOR, Waldo Fazzio. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade Administrativa: Temas atuais e controvertidos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Reflexos do Novo CPC na Ação de Improbidade Administrativa. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**. Tema: Improbidade Administrativa, nº 241, ano 2016, jan./fev./mar., p. 465-484.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed., Novo Hamburgo/RS: Editora Feevale, 2013.

SILVA, Lucas do Monte. O Direito Penal do Inimigo e a Corrupção no Brasil. **Revista Política Criminal**, v. 11, nº 2, julho de 2016, p. 202-228.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2018**.

Disponível em:

<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=Ads&utm_medium=Google&utm_campaign=%C3%8Dndice%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&utm_term=Ranking%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=EAlalQobChMIpJCRxYuW_QIVCIKRCh0iqAUcEAAYASAAEgL-tvD_BwE>. Acesso em: 14. fev. 2023.

VILLA, Marco Antônio. **Collor Presidente: Trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. Rio de Janeiro/RJ: Editora Record, 2016.