



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA –UEPB  
CAMPUS I  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
CURSO DE DIREITO**

**ARTUR ANDRADE COSTA**

**A NECESSIDADE DE MAIS CELERIDADE NOS PROCESSOS DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO  
PÚBLICO.**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2015**

**ARTUR ANDRADE COSTA**

**A NECESSIDADE DE MAIS CELERIDADE NOS PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Graduação de Direito na Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel.

Área de Concentração: Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rêgo Feitosa.

CAMPINA GRANDE – PB  
2015

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

C837n Costa, Artur Andrade

A necessidade de mais celeridade nos processos de improbidade administrativa como garantia de proteção ao patrimônio público [manuscrito] / Artur Andrade Costa. - 2015.  
53 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,  
2015.

"Orientação: Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa,  
Departamento de Direito Público".

1. Improbidade. 2. Celeridade. 3. Patrimônio Público. I.  
Título.

21. ed. CDD 342.05

**ARTUR ANDRADE COSTA**

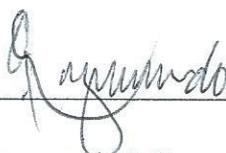
**A NECESSIDADE DE MAIS CELERIDADE NOS PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Graduação de Direito na Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel.

Área de Concentração: Direito Administrativo.

Aprovado em 10/12/2015

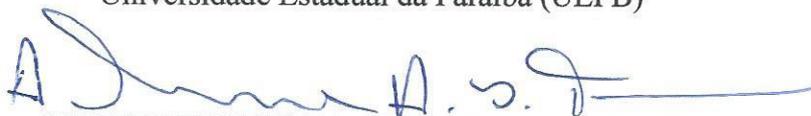
Banca Examinadora



Prof. Dr. Raymundo Juliano Rêgo Feitosa (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Esp. Plínio Nunes Souza  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

“Um mundo melhor requer homens melhores! A questão é: como conseguir homens melhores, como produzi-los? Em última análise, duas escolhas aparecem diante dos homens como os instrumentos pelos quais os homens podem ser transformados: Revolução ou Regeneração.”

(Retirado de *Roots of Reconstruction*, p. 1047; *Chalcedon Report* N.º 180, August, 1980).

## AGRADECIMENTOS

Ao Soberano Deus Triúno, pela Criação, Redenção e Consumação;

A minha mãe, por todos seus cuidados e dedicação;

A minha noiva, por suas orações e apoio constante;

Ao Professor Raymundo Juliano, pelo acompanhamento em diversas experiências acadêmicas e que agora orienta meu trabalho de conclusão;

Ao Professor Hugo César Gusmão, pelos desafios essenciais no começo do curso de Direito;

A Dra. Anastácia Gondim, por ter proporcionado meu primeiro estágio, realizado junto a OAB/CG;

A 5ª Vara de Família, pela boa companhia no trabalho e, em especial, ao Dr. Eduardo da Nóbrega Coutinho, por ter sido para mim, um exemplo de dedicação ao serviço público;

Ao Dr. Bruno Galvão Paiva, pelo acompanhamento essencial em meu estágio na PRM-CG;

Aos servidores, assessores, estagiários e demais procuradores da Procuradoria da República no Município de Campina Grande, pela paciência e presteza para comigo, enquanto estagiário;

Aos professores que se disponibilizaram a participar da banca de avaliação do presente Trabalho de Conclusão de Curso;

A Igreja Presbiteriana de Campina Grade, que me acolheu e me nutriu da Palavra, durante o meu período de graduação;

A Igreja Presbiteriana do Alto Branco, pelas orações, carinho e cuidados sempre dispensados para comigo e minha querida Priscila.

Aos meus amigos que fiz durante o curso, que fizeram essa graduação ser agradável e mais proveitosa;

Aos meus queridos amigos De Sempre, por continuarem presentes em minha vida, apesar de todas as circunstâncias;

A todos os amigos e familiares, que de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Para Priscila, a amada da minha alma.

## **A NECESSIDADE DE MAIS CELERIDADE NOS PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO.**

COSTA, Artur Andrade<sup>1</sup>

### **RESUMO**

Em vista da escalada crescente de casos de corrupção no âmbito da Administração Pública brasileira, as fragilidades do sistema de justiça e do ordenamento jurídico se tornaram evidentes. Nessa linha, a fim de modificar a presente situação, ao possibilitar uma efetiva aplicação da lei e, dessa forma, proporcionar justiça à sociedade, o Ministério Público Federal sugeriu a adoção de 10 medidas contra a corrupção, as quais abarcam diversas propostas legislativas. O presente artigo cuidará das propostas referentes à improbidade administrativa, ao dissertar sobre a eliminação da fase preliminar da Ação de Improbidade, da proposta de criação de órgãos do Poder Judiciário, destinados a julgar casos de improbidade e de corrupção, da adoção do acordo de leniência, oriundo da Ação Penal, no âmbito do combate à improbidade, bem como sobre a importância de garantir uma razoável duração aos processos que tratam do referido assunto, como garantias de proteção ao patrimônio público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Improbidade. Celeridade. Corrupção. Moralidade. Patrimônio Público.

---

<sup>1</sup>Aluno de Graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba, Campus I.  
E-mail: arturac90@gmail.com

## INTRODUÇÃO

É de fácil compreensão que o poder traz ao seu possuidor vantagens e benefícios (SIMÃO, 2011). Não é por outro motivo que muitos anelam e buscam pelo poder, com maior frequência, no âmbito político. Da época em que o poder podia ser exercido por seus detentores sem limites claros, ao presente período em que as constituições dos países limitam as atribuições dos governantes, o poder foi, e é, almejado pelos líderes, e pelos que buscam a liderança, das sociedades.

No entanto, dado o advento da limitação ao poder dos governantes através do Estado de Direito, muitos almejam ter o poder de tempos passados e, para isso, não buscam outro caminho senão o da perversão do ordenamento vigente para seus próprios fins, ou seja, se utilizam da corrupção.

De fato, o Estado não atua por si, por isso um Estado corrupto é fruto de uma sociedade corrupta, que perdeu seus valores essenciais e não mais vislumbra o mínimo de lealdade para com seus semelhantes (SIMÃO, 2011). Assim, quando integrantes de uma sociedade corrupta formam/tomam um Estado (ou qualquer outra forma de exercício do poder) tornam esta entidade corrupta, nas áreas em que atuarem. No tocante à corrupção estatal, Alves e Garcia aduzem o seguinte:

Especificamente com relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção. (ALVES; GARCIA, 2011, p. 7)

Para combater esses males foram promulgados diversos diplomas legislativos, nas mais diversas áreas do Direito, como, por exemplo, os artigos 312 ao 359-H, do Código Penal Brasileiro, que cuidam dos crimes praticados contra a Administração Pública, assim como a Lei nº 8.429/1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa. Esta última, que trata das consequências civis de condutas impróprias a um gestor público, será analisada no presente artigo no tocante a modificações legislativas que poderão aprimorar sua efetividade.

Improbidade administrativa é a caracterização atribuída pela Lei nº 8.429/1992, doravante denominada LIA (Lei de Improbidade Administrativa), a determinadas condutas praticadas por agentes públicos, como também por particulares que delas participem. A

definição de tais condutas é dada pelos artigos 9º, 10 e 11 do referido diploma legal: o artigo 9º define os atos de enriquecimento ilícito; o artigo 10, os atos que acarretam lesão ao erário; e o artigo 11, os atos que violam os princípios da administração pública (GARCIA; ALVES, 2011).

A partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada – por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio – ao exercício da função pública e merecedora das sanções previstas no referido texto legal.

Os artigos 17 e 18, da LIA, tratam do procedimento judicial da Ação de Improbidade. É justamente dessa temática que trataremos doravante. É de conhecimento geral a morosidade, em regra, de ações de qualquer natureza no Brasil, assim como é de conhecimento público a quantidade elevada de processos em tramitação, como deixa claro a constatação a que chegou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no relatório “Justiça em Números” publicado no corrente ano, tendo como base o ano de 2014:

Em 2014, o Poder Judiciário iniciou com um estoque de 70,8 milhões de processos, que tende a aumentar devido ao total de processos baixados ter sido inferior ao de ingressados (Índice de Atendimento à Demanda - IAD de 98,7%). Estima-se, portanto, que ao final de 2014 o estoque cresça em meio ponto percentual, ultrapassando, assim, 71,2 milhões de processos pendentes. Apesar deste cenário, desfavorável, houve aumento de 1,4% no total de processos baixados e que representa cerca de 28,5 milhões de processos em 2014. Já o número de casos novos aumentou em 1,1%, atingindo quase 28,9 milhões de processos ingressados durante o ano de 2014 (Gráfico 3.14). Como consequência do aumento do quantitativo de casos novos e de pendentes, a Taxa de Congestionamento do Poder Judiciário foi de 71,4% no ano de 2014, com aumento de 0,8 pontos percentuais em relação ao ano anterior. <sup>2</sup>(CNJ, 2014, p. 34)

Várias são as medidas tomadas pelo Poder Judiciário para resolver essa demanda crescente de processos. A realização de mutirões para despachar processos acumulados é uma constante em várias comarcas e seções espalhadas pelo país. Um exemplo pertinente nesse sentido, foi a medida tomada pelo CNJ, no tocante aos processos de combate à corrupção, pela qual o referido órgão estabeleceu uma meta para julgar processos atrasados, a chamada meta 18.

---

<sup>2</sup> <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/pj-justica-em-numeros>

A Meta 18 foi estabelecida no VI Encontro Nacional do Poder Judiciário, promovido pelo CNJ em novembro de 2012, em Aracaju/SE. O objetivo era julgar, até o fim de 2013, os processos contra a administração pública e de improbidade administrativa, distribuídos ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), à Justiça Federal e aos estados até 31 de dezembro de 2011. O cumprimento parcial da meta 18 pode ser visto na tabela nº 1 (ANEXO – A).

Sem dúvida, medidas como essa são louváveis, porém mudanças estruturais são necessárias para um efetivo combate à corrupção e a consequente proteção ao Patrimônio da Coletividade.

Nessa linha, vê-se que as razões de tamanha morosidade são inúmeras, desde a processualística adotada por nossos diplomas legais ao descaso de muitos profissionais do Direito com o bem que estão a lidar. Em referência ao caso específico da Ação de Improbidade, trataremos a frente das razões relativas à processualística característica desta ação, que contribui para a lentidão processual, bem como de possíveis soluções para este mal, elencadas pelo Ministério Público Federal (doravante, MPF), e suas prováveis consequências para a proteção ao Patrimônio Público.

## 1. DOS PRINCÍPIOS PERTINENTES À TEMÁTICA

O Direito é formado por normas, as quais são formadas por regras e princípios. Em relação à Administração Pública, os princípios elencados no *caput* do artigo 37, da Carta Magna, formam o baluarte que protege o nosso Estado Constitucional em sua relação interna e em sua relação com o particular.

Com efeito, aduz o referido dispositivo que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade está no alicerce do Estado de Direito, é um dos pilares da Administração e, no tocante a esta, impõe ao administrador que apenas faça o que permite a Lei. A impessoalidade, por sua vez, é a garantia de uma atuação isonômica por parte do Estado, uma vez que todos serão tratados igualmente, bem como uma garantia contra a personificação do poder, já que proíbe que o gestor identifique suas ações consigo, promovendo-se à custa do patrimônio da coletividade.

A moralidade é o dever de agir eticamente na administração da coisa pública, já que está ligada ao princípio da finalidade, o que visa o atendimento ao bem da coletividade, devendo o administrador agir com a intenção de promover o bem do povo. Já a publicidade, refere-se ao fato de que os atos da Administração estarão, em regra, disponíveis ao público, para que este acompanhe e fiscalize seus atos.

Por fim, o princípio da eficiência visa garantir uma boa gestão do patrimônio público, já que o erário, por ser formado pela contribuição da sociedade, deve ser tratado de uma forma que não seja desviado ou mal utilizado (DI PIETRO, 2015).

Esses são os principais princípios constitucionais que regem a Administração. No tocante ao tema em tela, cumpre observar o que diz outros princípios, como os da probidade e da celeridade processual, por serem de interesse especial para o presente estudo. Outrossim, nota-se que todos esses princípios possuem relação com improbidade administrativa, uma vez que não há ato ímprobo que não afronte os princípios administrativos constitucionais.

## 11 OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ambos os princípios se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei. Não basta o mero cumprimento da letra fria da lei. É necessário também, a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração (DI PIETRO, 2015).

Nesse diapasão, a improbidade administrativa como ato ilícito, engloba todas as violações à lealdade no âmbito da Administração, uma vez que tal ato é configurado em inúmeras ações e omissões, sendo a violação ao princípio da moralidade apenas uma das hipóteses elencadas na Lei de Improbidade Administrativa, doravante denominada LIA.

Portanto, há de se separar os diversos conceitos que tratam do assunto, para que não haja confusão terminológica desnecessária. Assim, como conclui Di Pietro (2015):

A legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei; a legalidade em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico; como princípios, os da moralidade e probidade se confundem; como infração, a improbidade é mais ampla que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei (DI PIETRO, 2015, p. 901 e 902).

Dessa forma, observa-se que a LIA busca proteger o Direito (legalidade em sentido amplo), uma vez que este abarca todo o ordenamento.

## 12 DA CELERIDADE PROCESSUAL

A morosidade processual no Brasil é tema reiterado nos círculos do Direito, e mais celeridade é, sem dúvida, realmente necessária. No entanto, não se pode olvidar que o devido processo legal depende de uma instrução adequada, que permita a ambas as partes dispor de meios semelhantes para atingir seus fins.

Destarte, exigir celeridade a todo custo não é solução para as mazelas do Direito, mas uma outra forma de ampliá-las. O que se exige, e que se tem como garantia constitucional, é a duração razoável do processo. Esta consiste em que o processo deve durar apenas o lapso de tempo necessário para que ambas as partes litigantes exerçam seus direitos e garantias, bem como atuem no processo visando seus objetivos. Não por outro motivo, mas por temer uma aplicação desregrada da celeridade, que Didier (2014) adverte:

A partir do momento em que se reconhece a existência de um direito fundamental ao devido processo, está-se reconhecendo, implicitamente, o direito de que a solução do caso deve cumprir, necessariamente, uma série de atos obrigatórios, que compõem o conteúdo mínimo desse direito. A exigência do contraditório, o direito à produção de provas e aos recursos certamente atravancam a celeridade, mas são garantias que não podem ser desconsideradas ou minimizadas. É preciso fazer o alerta, para evitar discursos autoritários, que pregam a celeridade como valor. Os processos da Inquisição poderiam ser rápidos. Não parece, porém, que se sintam saudades deles. (DIDIER, 2014, p. 67).

Conclui-se que qualquer reforma que vise acelerar os processos, não deve ter como meio de atingir esse fim, a obstrução dos direitos e garantias, mas deve visar apenas acabar com atrasos e obstáculos que indevidamente, ou desnecessariamente, atravanquem a devida marcha processual.

## **2. AS PRINCIPAIS CAUSAS DA MOROSIDADE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O art. 17, da LIA, prevê o rito ordinário. Porém, assume a forma de um rito especial diverso daquele previsto no Código de Processo Civil (CPC). O § 7.º do citado artigo estabelece a notificação do requerido para manifestação em 15 (quinze) dias, com o posterior juízo prévio de admissibilidade do magistrado. É um caso de defesa preliminar no processo civil, similar ao procedimento para apuração de crimes dos funcionários públicos previsto no Código de Processo Penal. Outra particularidade é a previsão do agravo de instrumento previsto da decisão de recebimento da inicial.

Somente após essa fase inicial é que o processamento assumirá o rito ordinário. Outra característica peculiar do procedimento previsto na LIA é a possibilidade de revisão, a qualquer momento, da inadequação da ação, com extinção sem julgamento do mérito (art. 17, § 11, LIA).

Diferentemente da tutela dos demais direitos difusos, a proteção à probidade administrativa não comporta transações, por vedação expressa na LIA. Portanto, não há uma fase própria para a conciliação na forma prevista no CPC.

Por fim, a sentença de procedência condenará o agente improbo e, no que couber, o particular às sanções previstas no art. 12, da LIA, sem prejuízo de outras sanções penais, civis e administrativas.

Dessa forma, são as causas principais da morosidade nas ações de improbidade: a duplicação de sua fase inicial e a concorrência desses casos, que são complexos, com outros muito mais simples que acabam ganhando prioridade nas varas, que como já referenciado, são sobrecarregadas. Além disso, não existe ainda um diagnóstico público das ações de improbidade, nem uma rotina permanente para que o próprio Judiciário busque soluções.

### **3. POSSÍVEIS SOLUÇÕES: AS MEDIDAS PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Como dito anteriormente, o MPF propôs algumas mudanças legislativas (ANEXO – B) para modificar esse cenário e conceder mais celeridade às ações de improbidade.

Primeiro, a alteração do art. 17 para agilizar a fase inicial do procedimento, que hoje contém uma duplicação de etapas que vem demonstrando ser ineficiente e desnecessária, consistente na existência de duas oportunidades sucessivas para apresentação de defesa. O modelo alternativo proposto é, por analogia, o da Reforma do Código de Processo Penal, que protege um direito mais sensível (a liberdade) e permite apenas uma defesa, após a qual o juiz poderá extinguir a ação, caso ela careça de fundamento para prosseguir.

Com isso, evita-se que alguém responda a uma ação de improbidade injustificada e, ao mesmo, tempo evita repetição desnecessária de atos. A recorribilidade da decisão que recebe a ação fica preservada mediante o instituto do agravo retido, e não mais de instrumento.

Além disso, sugere-se a criação de varas, câmaras e turmas especializadas para julgar ações de improbidade administrativa e ações decorrentes da lei anticorrupção. Isso evitará que o julgamento de ações de improbidade, naturalmente mais complexas, seja preterido pelo julgamento de casos mais simples, ainda que menos relevantes, os quais são preferidos como forma de dar vazão ao trabalho em varas já sobrecarregadas.

Por fim, propõe-se o acréscimo do art. 17-A na Lei nº 8.429/92 para permitir que o Ministério Público Federal firme acordo de leniência, à luz de previsão do acordo de colaboração que já existe no âmbito penal.

Nesse cenário, buscar-se-á demonstrar nos tópicos seguintes, os argumentos jurídicos trazidos pela doutrina em favor de propostas semelhantes, bem como analisar se tais mudanças efetivamente acarretarão em mais celeridade processual e na consequente proteção que, uma efetiva prestação jurisdicional, acarreta ao bem que dela é objeto, no presente caso, o Patrimônio Público.

#### **4. DAS PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO DA LIA**

As propostas de mudança da LIA encampadas pelo Ministério Público Federal formam uma compilação de projetos de lei que visam alterar o procedimento da ação de improbidade, extinguindo a fase preliminar; a organização do Judiciário a fim de tornar mais efetiva a prestação jurisdicional; e, por fim, a utilização do acordo de leniência nesse âmbito, para que se chegue mais rapidamente aos demais ímprobos que cometem ilícitos dessa espécie.

#### **4.1 DO PROCEDIMENTO PARA AGILIZAR A TRAMITAÇÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Nos processos que envolvem averiguação e punição de infrações relacionadas à função pública, é comum existir uma fase preliminar, instalada entre a propositura da demanda e o seu recebimento. Essa é, por exemplo, a sistemática adotada na responsabilidade penal dos funcionários públicos (CPP, arts. 513-518), bem como na responsabilidade pelas infrações consideradas ímprobas (LIA, art. 17, § 7º). Essa lapso denomina-se “Juízo Prévio de Admissibilidade”, em contraposto ao juízo de recebimento da ação propriamente dito, chamado simplesmente de Juízo de Admissibilidade. Os referidos procedimentos especiais partem de uma premissa única: a condição de funcionário como inerente à prática da infração.

Esse tipo de prescrição é feita a fim de proteger o interesse público, assim como para assegurar ao agente público uma análise prévia da viabilidade da acusação antes de recebida a demanda. Na prática, é muito mais uma garantia do funcionário que propriamente do Estado, isso pois são inúmeras as denúncias infundadas somente pelo fato de o sujeito exercer uma função pública (SIMÃO, 2011).

Parte da doutrina vê com bons olhos essa fase preliminar. Calil Simão, por exemplo, aduz que o que se busca, como dito acima, é a proteção do serviço público e do próprio funcionário público, que é um alvo em potencial de denúncias descabidas. Ressalta ainda que fala-se até que o juízo prévio de admissibilidade é uma condição de procedibilidade da ação de improbidade administrativa, ou seja, uma condição necessária para que o processo seja inaugurado.

Em visão parcialmente divergente, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves asseveram que o intuito do legislador foi o de criar uma importante barreira processual ao processamento de lides temerárias e injustas, destituídas de base razoável, preservando não só o agente público e a própria Administração, cuja honorabilidade se vê também afetada, como também o Poder Judiciário, órgão da soberania estatal que deve ser preservado de lides iníquas (GARCIA; ALVES, 2011).

No entanto, os referidos autores ressaltam que:

Não se pode perder de vista, contudo, que a maioria esmagadora das ações de improbidade administrativa são precedidas de um momento administrativo de investigação, levado a cabo quer pela pessoa jurídica lesada, quer, o que é mais frequente, pelo Ministério Público, utilizando-se este último, em regra, do inquérito civil. Isso significa que, salvo em hipóteses excepcionais, a imputação por improbidade administrativa, até por conta da necessidade de descrição precisa dos fatos pelo autor, é corroborada por uma movimentação prévia de apuração, revestida das formalidades e garantias peculiares a tal momento administrativo. (GARCIA; ALVES, 2011, p. 859)

Os mencionados autores seguem linha intermediária, adaptando a exigência do § 7º ao princípio da instrumentalidade das formas, o qual dispõe que o processo é um instrumento para a persecução de um fim, não um fim em si mesmo. Dessa forma, prosseguem:

Assim, a partir do *ratio* subjacente a toda norma que exige o estabelecimento de um contraditório preliminar, pensamos que a notificação prévia do réu para o oferecimento de resposta só será exigível em se tratando de ações instruídas por “documentos ou justificação”, o que significa dizer que lastreando-se a inicial em inquérito civil ou em procedimentos administrativos regularmente instaurados pela própria administração ou por órgãos externos de controle, tal como ocorre relativamente ao Tribunal de Contas e às Comissões Parlamentares de Inquérito, não incidirá a regra do § 7º. Isto porque o inquérito civil e os procedimentos administrativos prévios – enfatize-se – já cumprem o papel de evitar o ajuizamento de ações temerárias, justamente o que se buscou coibir com a instituição da “defesa prévia”.(GARCIA; ALVES, 2011, p. 859)

Posição semelhante a esta é a firmada pela jurisprudência superior. Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal assentaram entendimento que trata

a ausência de notificação prévia como causa de nulidade relativa, só efetivada caso o réu comprove real prejuízo a sua defesa, senão vejamos:

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. 1. O tema central do presente recurso está limitado à análise da eventual nulidade nos casos em que não for observado o art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92, relacionado à notificação do acusado para apresentação de defesa preliminar em sede de ação de improbidade administrativa. 2. A referida regra foi claramente inspirada no procedimento de defesa prévia previsto nos arts. 513 a 518 do Código de Processo Penal, que regula o processo e o julgamento "dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos". Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento que o eventual descumprimento da referida fase constitui nulidade relativa: HC 110.361/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 31.7.12; HC 97.033/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Carmen Lúcia, Dje de 12.5.09. 3. Efetivamente, as Turmas de Direito Público deste Tribunal Superior divergiam sobre o tema, pois a Primeira Turma afirmava que o desrespeito ao comando do dispositivo legal significaria a inobservância do contraditório preliminar em ação de improbidade administrativa, o que importaria em grave desrespeito aos princípios constitucionais da ampla defesa, contraditório e do devido processo legal. Por outro lado, a Segunda Turma entendia que a inexistência da notificação prévia somente configuraria nulidade caso houve comprovação de prejuízo em razão do descumprimento do rito específico. 4. É manifesto que o objetivo da fase preliminar da ação de improbidade administrativa é evitar o processamento de ação temerárias, sem plausibilidade de fundamentos para o ajuizamento da demanda, em razão das graves consequências advindas do mero ajuizamento da ação. Entretanto, apesar de constituir fase obrigatória do procedimento especial da ação de improbidade administrativa, não há falar em nulidade absoluta em razão da não observância da fase preliminar, mas em nulidade relativa que depende da oportuna e efetiva comprovação de prejuízos. 5. Ademais, não seria adequada a afirmação de nulidade processual presumida, tampouco seria justificável a anulação de uma sentença condenatória por ato de improbidade administrativa após regular instrução probatória com observância dos princípios da ampla defesa e contraditório, a qual, necessariamente, deve estar fundada em lastro probatório de fundada autoria e materialidade do ato de improbidade administrativa. Todavia, é necessário ressaltar que tal entendimento não é aplicável aos casos em que houver julgamento antecipado da lide sem a oportunização ou análise de defesa prévia apresentada pelo réu em ação de improbidade administrativa. 6. Nesse sentido, os seguintes precedentes: AgRg no REsp 1.194.009/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 30.5.2012; AgRg no AREsp 91.516/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 17.4.2012; AgRg no REsp 1.225.295/SP, 1ª

Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 6.12.2011; REsp 1.233.629/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 14.9.2011; AgRg no REsp 1.218.202/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJe de 29.4.2011; AgRg no REsp 1.127.400/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 18.2.2011; REsp 1.034.511/CE, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 22.9.2009; AgRg no REsp 1.102.652/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 31.8.2009; REsp 965.340/AM, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 8.10.2007. 7. No caso dos autos, o Tribunal de origem expressamente consignou que a nulidade apontada pelo descumprimento do art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92, é relativa e que não houve indicação ou comprovação de prejuízos em razão do descumprimento da norma referida. 8. Embargos de divergência providos.<sup>3</sup>

Assim, ante essa posição, vê-se que aplicação da exigência da notificação prévia só seria aplicada caso a produção do lastro de prova que acompanha a inicial não fosse devidamente instruída, demonstrando que o fim dessa previsão, conforme o entendimento supracitado, é de evitar demandas temerárias.

No entanto, posição mais coerente é defendida por Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Esses autores, perceberam que a exigência da LIA deve ser cumprida, uma vez que não abarca exceções. De outra banda, ao se posicionarem contra a fase preliminar, aduzem diversas razões.

Primeiramente, é de se ressaltar que o direito difuso tutelado pela ação de improbidade administrativa também é tutelável pela ação popular e pela ação civil pública, de forma que, por mais relevante que seja a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, a existência de uma fase preliminar exclusivamente na ação de improbidade administrativa não se justifica (NEVES; OLIVEIRA, 2015, mobi, pos. 4840).

Por conseguinte, não se justifica a fase preliminar somente na Ação de Improbidade Administrativa, doravante denominada AIA, se a gravidade das outras ações também é considerável. Importa mencionar que em uma AIA, o réu jamais será condenado às severas sanções da LIA sem uma razoável demonstração probatória que implique em sua culpa.

Para os autores, também não procede a justificativa doutrinária de que a inspiração do procedimento adotado na LIA é a dos crimes funcionais. Certamente que a

---

<sup>3</sup> STJ: Primeira Seção, ERESP 200802326066, Min. Rel. Mauro Campbell Marques. Publicado em 09/03/2015, DJe.

sanção imposta pelo direito penal é muitíssimo mais pesada que as sanções civis impostas pela LIA. Não se pode negar que a possibilidade de pena privativa de liberdade é infinitamente mais periclitante para o réu que a imposição de uma multa civil, a perda de direitos políticos e etc (NEVES; OLIVEIRA, 2015, mobi, pos. 4852).

Não se pode esquecer do principal prejuízo causado pela existência dessa fase processual: o retardamento do procedimento torna o processo mais demorado que o de costume e, ainda, compromete a colheita de provas, dada a ação do tempo (NEVES; OLIVEIRA, 2015, mobi, pos. 4860).

A desnecessidade desta fase se torna evidente quando, na prática, analisa-se a atuação da defesa nos processos de improbidade. Usualmente, a mesma matéria alegada em sede de defesa prévia é aduzida em contestação. Além do mais, o réu configura-se assim desde sua notificação, pois a opção por chamá-lo de réu somente após a admissão da petição inicial não passa de filigrana terminológica que não altera a realidade das coisas (NEVES; OLIVEIRA, 2015, mobi, pos. 4867)

Dessarte, observa-se que se o receio que justifica a adoção de uma fase procedimental de defesa prévia é o linchamento moral do réu, a atual sistemática produz o efeito inverso, senão vejamos:

Ainda que o recebimento da petição inicial não deva ser considerado um pré-julgamento, a mera possibilidade de a ação ser extinta nesse momento inicial passa uma impressão de que há culpa do réu caso haja seu recebimento. A impressão que ficará é que, já havendo uma decisão favorável ao prosseguimento da ação, proferida após a apresentação de defesa, o réu é culpado e a ação seguirá somente para cumprir os necessários caminhos burocráticos do processo. (NEVES; OLIVEIRA, 2015, mobi, pos. 4867)

Por fim, como exemplo emblemático da morosidade inexplicável, pode-se citar a ação em face de dirigentes da FUB (Fundação Universidade de Brasília) e do CESPE (Centro de Seleção e Promoção de Eventos da UnB, responsável pela realização de boa parte dos concursos do país), proposta em razão de burla à Lei de Licitações e do desvio de recursos para empresas cujos sócios tinham vínculos com dirigentes do CESPE.

A ação, com sete réus, foi proposta em 15 de outubro de 2008. A fase preliminar somente foi concluída quatro anos após, com o recebimento da ação em 6 de novembro de 2012. Em seguida, foi necessário aguardar mais um ano e meio para a renovação das citações, e a instrução processual somente foi realmente desencadeada em julho de 2014, com o despacho que determinou às partes a indicação das provas a serem produzidas<sup>4</sup>.

Destarte, é clara a irrazoabilidade dessa situação que, na prática, não cumpre o seu objetivo principal, dado que é desnecessária a fase preliminar a fim de evitar lides temerárias, uma vez que a adoção da sistemática proposta pelo Ministério Público Federal, semelhante ao procedimento disposto pela reforma do Código de Processo Penal, realizada no ano de 2008, cumpre cabalmente a referida finalidade.

## **42 DA CRIAÇÃO DE VARAS ESPECIALIZADAS**

A sistemática atual de distribuição de ações judiciais não contempla qualquer diferenciação entre uma ação de improbidade administrativa e algum outro processo repetitivo, a exemplo de mandados de segurança que envolvem questões tributárias. Assim, para fins estatísticos, não há diferenciação entre proferir uma sentença em um processo comum, em um mandado de segurança ou em uma ação de improbidade administrativa.

Essa realidade é um fator essencial na lentidão com que as ações de improbidade são tocadas pelos diversos juízos competentes. Ora, dado o cotidiano forense, no qual o juiz precisa despachar e julgar infindáveis processos, um de porte maior e que necessita de intensa cognição, além da avaliação de vasta carga probatória, certamente será preterido em favor de casos menos complexos que enchem as prateleiras das varas.

Mutirões e outras medidas tomadas pelo Judiciário podem ser boas pontualmente, para casos específicos que necessitam de normalização. No entanto, para um resultado a longo prazo, que resulte em uma mais eficiente prestação jurisdicional, é necessária uma mudança estrutural nos órgãos judiciários.

---

<sup>4</sup> Processo: Nº 0079343-60.2012.4.01.0000/DF

A fim de resolver essa problemática, uma das propostas defendidas pelo MPF e que cabem ao fim do presente trabalho, é a criação de Turmas, Câmaras e Varas especializadas em julgamentos de ações de improbidade e as decorrentes da Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/08), por terem temática semelhante e almejem o mesmo fim: a defesa da moralidade administrativa, bem como do Patrimônio Público.

Em atitude nesse sentido, foi determinada que as seções judiciárias onde houver três ou mais varas federais com competência criminal exclusiva, pelo menos duas delas devem ter competência exclusiva ou concorrente para o processamento e julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e de crimes praticados por organizações criminosas. Com esta determinação, o Conselho da Justiça Federal (CJF) alterou a Resolução 517, de 30 de junho de 2006, a qual autorizou que os tribunais regionais federais, na sua área de jurisdição, pudessem especializar varas federais criminais visando o julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e aqueles praticados por organizações criminosas.

Houve quem contestasse a constitucionalidade da referida lei. Ao ser implementada a referida decisão no âmbito do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, ocorreu a alegação de que transferir processos em curso para uma vara especializada feriria vários princípios constitucionais, dentre eles os do juiz e do promotor natural.

No entanto, dez dos onze ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) afirmaram que a criação de varas especializadas pelo Poder Judiciário não fere a Constituição Federal, tampouco a transferência de processos já em curso em varas não-especializadas.

A questão foi analisada no julgamento de um Habeas Corpus (HC 88660) impetrado em defesa de um acusado de crimes contra o sistema financeiro nacional. Ele teve seu processo transferido para uma vara especializada em crimes financeiros e de lavagem de dinheiro, no estado do Ceará, criada por meio da Resolução 10-A do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), sediado em Recife (PE).

Dessa forma, nota-se que essa medida além de logicamente pertinente, possui precedente de implementação, já que foram implantadas varas especializadas em julgamentos das ações referentes aos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, além desta medida ter sua constitucionalidade declarada pelo plenário do STF.

### **43 DA UTILIZAÇÃO DO ACORDO DE LENIÊNCIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE**

Uma das mais eficientes técnicas especiais de investigação, utilizada em diversos países, consiste nos acordos de colaboração premiada ou de leniência<sup>5</sup>. Cuida-se de um acordo no qual o investigado se dispõe a esclarecer todo o esquema de corrupção e a apontar os demais envolvidos e os elementos de prova dos ilícitos praticados, em troca de benefício para reduzir o impacto de suas sanções ou, mesmo, ficar imune em relação a elas.

Esta técnica de investigação não apenas acelera a resolução do caso, como também evita injustiças, já que ninguém melhor do que um coautor da infração, tendo-a vivenciado, para esclarecer os fatos, a estrutura da organização criminosa, o *modus operandi*, bem como para apontar o caminho das provas.

Nesse sentido, quanto ao risco de colaborações mentirosas para ganho indevido de benefício ou retaliação de outras pessoas, há as regras de segurança do instituto, a saber, a corroboração, que consiste precisamente na confirmação do depoimento do colaborador com outros elementos de prova, não valendo o depoimento em si como meio de prova (já que, obviamente, poderia servir como instrumento de manipulação entre os acusados), bem como a possibilidade de rescisão do acordo em casos de manipulação da verdade, má-fé ou reincidência na prática infracional.

---

<sup>5</sup> O acordo de leniência cuida-se de uma espécie de delação premiada. Trata-se de ajuste entre a pessoa jurídica investigada e a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública, que visa promover a diminuição das penas em caso de colaboração espontânea com as investigações. No caso da presente proposta, a autoridade responsável pelo acordo de leniência seria o Ministério Público. (GONZAGA; ROQUE, 2014)

Essa breve explanação demonstra que o referido instituto jurídico não pode oferecer riscos ao processo ou à busca pela verdade dos fatos. Dado que as declarações do réu devem ser lastreadas com provas comprobatórias, e ainda levando-se em conta as sanções caso haja com má-fé, o acordo de leniência se mostra como uma ferramenta essencial no combate à corrupção.

Portanto, trata-se de verdadeiro contrassenso a inexistência de previsão da celebração de acordo de leniência no âmbito da improbidade administrativa, já que em todo o microsistema brasileiro de combate à corrupção há previsão expressa de acordo de colaboração premiada na esfera criminal (Leis nº 9.034/1995, 9.613/1998, 9.807/1999 e mais recentemente a Lei nº 12.850/2013), no âmbito das infrações contra a ordem econômica (Lei nº 12.529/2011) e na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Dessa forma, a adoção do referido acordo é necessária, uma vez que há expressa vedação à realização de transações no âmbito da AIA, conforme o § 1º da LIA. Não se pode olvidar que, em regra, ações de improbidade têm vários réus. Assim, o referido acordo seria de grande ajuda para facilitar, agilizar e aprimorar as investigações, visto que ninguém melhor que um integrante do esquema corrupto para desvendar toda a artimanha.

Nessa linha, leciona Matheus Carvalho (2015):

Outrossim deve-se considerar que a Lei de Improbidade Administrativa, criada como instrumento de combate à corrupção, apresenta dificuldades no que tange às investigações, mormente nos casos que envolvem grandes associações criminosas e esquemas de corrupção com agentes de alto escalão. Assim, a delação premiada seria uma forma de auxiliar o poder público no combate a condutas violadoras da moralidade pública, permitindo a punição dos responsáveis por grandes esquemas de corrupção, permitindo ao Ministério Público atingir o topo da pirâmide, alcançando todos os responsáveis pelos atos danosos. (CARVALHO, 2015, p. 972).

Destarte, para garantir a aplicação desse instituto eficiente no combate a esquemas criminosos, deve-se modificar a LIA para que permita expressamente sua adoção. Preservando, assim, a lógica do microsistema de combate à corrupção, e conferindo-lhe mais efetividade, respeitando o princípio da segurança jurídica.

## CONCLUSÕES

Ao analisar-se as propostas de mudança da LIA explanadas acima, em consonância com as propostas defendidas pelo Ministério Público Federal e constantes no ANEXO – B, pode-se perceber que se trata de um caminho proveitoso a ser seguido.

Isto porque a morosidade da justiça afeta diariamente o cotidiano do cidadão, muito mais em relação às ações de improbidade. O ímprobo que desviou dinheiro do Erário, ou lhe causou prejuízo por má gestão ou incompetência, ou ainda o agente público que em sua atividade fere diuturnamente os princípios constitucionais da administração, aproveita-se como pode da ausência de efetividade da lei, ocasionada pela morosidade extrema, esta perpetuada pelas falhas do sistema processual e material referente ao assunto.

Sendo assim, a extinção da fase preliminar, para a aplicação da citação, apresentação de defesa prévia e posterior recebimento da ação, semelhante à atual sistemática penal, só acarreta em melhorias, uma vez que garante ao réu alegar toda a matéria de defesa, podendo, caso temerária ou incabível, ser rejeitada a ação, no entanto, sem necessidade de duplo chamamento ao processo, o que só acarreta em morosidade descabida e prorrogação do prejuízo ao patrimônio da coletividade.

Outrossim, a adoção da criação de varas, turmas e câmaras especiais, destinadas aos casos de improbidade e corrupção, fomentariam uma especialização judicial que aprimoraria a análise dos casos, assim como aumentaria consideravelmente o número de processos de improbidade julgados, garantindo uma efetiva prestação jurisdicional.

Por conseguinte, a adoção do acordo de leniência também acarretaria em melhoria significativa, abrindo possibilidades de o Ministério Público poder investigar profundamente os esquemas de corrupção, podendo seguir mais facilmente o caminho do dinheiro desviado, bem como as ações das organizações criminosas que diariamente assaltam os cofres públicos.

Portanto, a implementação das modificações acima explicadas possuem o condão de aprimorar o sistema processual da ação de improbidade, ao passo que não traz nenhum prejuízo ao réu, respeitando, dessa forma, o princípio da duração razoável do processo, bem

como garantindo a proteção devida a um dos bens mais aviltados em nosso país: o Patrimônio Público.

THE NECESSITY OF ADDITIONAL EXPEDITIOUSNESS IN  
ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAWSUITS AS WARRANTY OF PROTECTION FOR  
PUBLIC PROPERTIES

**ABSTRACT**

Considering the escalating cases of corruption in the framework of Brazilian public administration, the frailties of the judicial system and the judicial code have become evident. On this subject, to change the current situation by enabling an effective applying of the law and, thereby, provide society with justice, the Federal Prosecution Service has proposed 10 measures against corruption, which cover several legislative proposals. This article discuss the proposals concerning administrative improbity expounding upon the removal of the preliminar's fase of Improbity Lawsuit, explaining about creating judicial courts designed to judge improbity and corruption cases, and the adoption of leniency agreement, originating from the criminal procedure, within the fight against improbity, as well as the significance of ensuring a reasonable duration in procedures that deal with the aforementioned issue, as warranties to protect public properties.

Keywords: Improbity. Expeditiousness. Corruption. Morality. Public Property.

## BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Método, 2015, 1365p.

BARBOZA, Márcia Noll (Org.). **Cem Perguntas e Respostas Sobre Improbidade Administrativa: incidência e aplicação da lei n. 8.429/1992**. 2. ed. rev., e atual. Distrito Federal: ESMPU, 2013, 143p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, de 03/06/1992.

CARVALHO, Mateus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Bahia: JusPodivm, 2015, 1187p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2014, 1331p.

COSTA, Humberto Pimentel. (2005) **Corrupção e Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público, Alagoas, n. 15, jan./jun. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2015, 1001p.

DIDIER Jr., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. V 1. 16. ed. Bahia: JusPodivm, 2014, 650p.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal (Org.). **Questões Práticas Sobre Improbidade Administrativa**. Distrito Federal: ESMPU, 2011, 328p.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, 1293p.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral e MENDONÇA, Andrey Borges de. **Manual do Procurador da República: teoria e prática**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Bahia: JusPodivm, 2015, 1061p.

GONZAGA, Álvaro de Azevedo e ROQUE, Nathaly Campitelli. **Vade Mecum Doutrina: jurídico**. 6. ed. São Paulo: Método, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

NEVES, Daniel Assumpção Amorim e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual**. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa: teoria e prática**. São Paulo: JH Mizuno, 2011, 995p.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, 430.

## ANEXO – A: RELATÓRIO DE RESULTADOS DA META 18



**Meta 18 de 2013 - Identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2011**

TRIB	IMPROBIDADE						CRIMINAIS						AMBAS					
	Alvo	Julgados em 2012	Julgados em 2013	Julgados	Pendentes	% cumprimento	Alvo	Julgados em 2012	Julgados em 2013	Julgados	Pendentes	% cumprimento	Alvo	Julgados em 2012	Julgados em 2013	Julgados	Pendentes	% cumprimento
STJ	1027	396	370	766	261	74,59%	969	276	319	595	374	61,40%	1996	672	689	1361	635	68,19%
TRF1	5298	1002	938	1940	3358	36,62%	1809	401	405	806	1003	44,56%	7107	1403	1343	2746	4361	38,64%
TRF2	929	238	254	492	437	52,96%	2849	1168	925	2093	756	73,46%	3778	1406	1179	2585	1193	68,42%
TRF3	845	565	260	825	20	97,63%	4713	3024	1075	4099	614	86,97%	5558	3589	1335	4924	634	88,59%
TRF4	926	384	235	619	307	66,85%	6523	3764	1605	5369	1154	82,31%	7449	4148	1840	5988	1461	80,39%
TRF5	1757	863	670	1533	224	87,25%	2942	1471	731	2202	740	74,85%	4699	2334	1401	3735	964	79,48%
TJAC	140	88	26	114	26	81,43%	237	105	87	192	45	81,01%	377	193	113	306	71	81,17%
TJAL	315	124	71	195	120	61,90%	228	107	52	159	69	69,74%	543	231	123	354	189	65,19%
TJAM	655	164	31	195	460	29,77%	427	40	45	85	342	19,91%	1082	204	76	280	802	25,88%
TJAP	268	189	51	240	28	89,55%	515	382	122	504	11	97,86%	783	571	173	744	39	95,02%
TJBA	2234	62	80	142	2092	6,36%	1996	184	158	342	1654	17,13%	4230	246	238	484	3746	11,44%
TJCE	1733	272	522	794	939	45,82%	1886	466	760	1226	660	65,01%	3619	738	1282	2020	1599	55,82%
TJDF1	182	50	54	104	78	57,14%	566	225	217	442	124	78,09%	748	275	271	546	202	72,99%
TJES	1607	620	201	821	786	51,09%	474	163	58	221	253	46,62%	2081	783	259	1042	1039	50,07%
TJGO	1000	164	231	395	605	39,50%	1943	543	668	1211	732	62,33%	2943	707	899	1606	1337	54,57%
TJMA	1791	342	687	1029	762	57,45%	621	190	180	370	251	59,58%	2412	532	867	1399	1013	58,00%
TJMG	4172	772	408	1180	2992	28,28%	16624	4350	3286	7636	8988	45,93%	20796	5122	3694	8816	11980	42,39%
TJMS	539	305	93	398	141	73,84%	809	360	200	560	249	69,22%	1348	665	293	958	390	71,07%
TJMT	1089	181	143	324	765	29,75%	1429	379	332	711	718	49,76%	2518	560	475	1035	1483	41,10%
TJPA	1591	361	171	532	1059	33,44%	662	144	116	260	402	39,27%	2253	505	287	792	1461	35,15%
TJPB	523	39	190	229	294	43,79%	397	32	175	207	190	52,14%	920	71	365	436	484	47,39%
TJPE	1270	147	277	424	846	33,39%	2119	437	644	1081	1038	51,01%	3389	584	921	1505	1884	44,41%
TJPI	851	30	76	106	745	12,46%	48	3	5	8	40	16,67%	899	33	81	114	785	12,68%
TJPR	1227	396	302	698	529	56,89%	2058	421	357	778	1280	37,80%	3285	817	659	1476	1809	44,93%
TJRJ	1901	247	574	821	1080	43,19%	3990	995	2619	3614	376	90,58%	5891	1242	3193	4435	1456	75,28%

TJRN	1015	127	379	506	509	49,85%	498	152	187	339	159	68,07%	1513	279	566	845	668	55,85%
TJRO	437	164	130	294	143	67,28%	137	78	44	122	15	89,05%	574	242	174	416	158	72,47%
TJRR	39	10	11	21	18	53,85%	374	147	90	237	137	63,37%	413	157	101	258	155	62,47%
TJRS	565	112	200	312	253	55,22%	55	5	41	46	9	83,64%	620	117	241	358	262	57,74%
TJSC	1197	224	333	557	640	46,53%	3604	1276	992	2268	1336	62,93%	4801	1500	1325	2825	1976	58,84%
TJSE	291	78	95	173	118	59,45%	373	158	193	351	22	94,10%	664	236	288	524	140	78,92%
TJSP	5321	1868	1301	3169	2152	59,56%	7087	2154	1715	3869	3218	54,59%	12408	4022	3016	7038	5370	56,72%
TJTO	1038	59	500	559	479	53,85%	323	49	87	136	187	42,11%	1361	108	587	695	666	51,07%
TJMS	-	-	-	-	-	0%	249	154	91	245	4	98,39%	249	154	91	245	4	98,39%
TJMSP	-	-	-	-	-	0%	315	237	75	312	3	99,05%	315	237	75	312	3	99,05%
TJMMG	-	-	-	-	-	0%	176	100	60	160	16	90,91%	176	100	60	160	16	90,91%
<b>TOTAL</b>	<b>43773</b>	<b>10643</b>	<b>9864</b>	<b>20507</b>	<b>23266</b>	<b>46,85%</b>	<b>70025</b>	<b>24140</b>	<b>18716</b>	<b>42856</b>	<b>27169</b>	<b>61,20%</b>	<b>113798</b>	<b>34783</b>	<b>28580</b>	<b>63363</b>	<b>50435</b>	<b>55,68%</b>

Relatório gerado às 10:52:01 do dia 23 de Novembro de 2015

**ANEXO – B: PROPOSTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PARA  
O APRIMORAMENTO DA LEI N.º 8.429/1992.**



## MEDIDA 5

# **MAIOR EFICIÊNCIA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

## **11. Procedimento para agilizar a tramitação da AIA**

### **ANTEPROJETO DE LEI**

Altera os §§ 7º, 8º, 9º e 10 do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para agilizar a tramitação da ação de improbidade administrativa.

**A PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

**Art. 1º** Os §§ 7º, 8º, 9º e 10 do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17. ....”

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação do requerido para responder à ação e oferecer contestação, no prazo de quinze dias.

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

§ 9º Da decisão que determinar o prosseguimento da ação, caberá agravo retido.

§ 10. Presumem-se válidas as intimações e notificações dirigidas ao endereço no qual se deu a citação do réu, cumprindo à parte atualizá-lo sempre que houver sua modificação temporária ou definitiva.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, X de XXXX de 201X.

## JUSTIFICATIVA

As alterações propostas nos aludidos dispositivos do art. 17 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, buscam implementar melhorias no rito procedimental relacionado às ações de improbidade administrativa, a fim de superar uma das principais causas responsáveis pela notória morosidade na tramitação dessas ações.

Pretende-se, com efeito, a extinção da esdrúxula fase de notificação preliminar e recebimento da ação de improbidade administrativa.

A Lei da Improbidade Administrativa teve como um de seus objetivos criar um mecanismo judicial célere que permitisse a responsabilização de natureza cível e administrativa com relação a agentes públicos que praticaram ou tentaram praticar atos ímprobos.

No entanto, ultrapassados mais de vinte anos desde a edição da Lei n.º 8.429/1992, o que se tem é um excessivo e irrazoável rigor procedimental no processo de sancionamento por atos de improbidade administrativa, ao passo que o processo penal – o qual tutela bem jurídico ainda mais importante para o indivíduo (a liberdade) – tornou-se mais ágil do que o processo civil correspondente (ao menos no que se refere à tramitação das ações penais em primeiro grau de jurisdição).

A morosidade na tramitação das ações de improbidade administrativa é nefasta a ponto de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de controle externo do Poder Judiciário, estabelecer a meta das Justiças Estadual, Federal e Militar, além do Superior Tribunal de Justiça, para “identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2011” (Meta 18, de 2013).

No entanto, as metas estabelecidas pelo CNJ ficaram longe de alcançar o efeito desejado. Mesmo com os esforços concentrados realizados por juízes, pelo país afora, o

Relatório de Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2013 revelou que *nenhum Tribunal do país logrou alcançar a meta*. Segundo as informações prestadas pelos Tribunais, até 31 de dezembro de 2011, havia, no Poder Judiciário, um estoque de 43.773 ações de improbidade distribuídas e não julgadas. Mesmo com os esforços impostos pela Meta 18, de tais ações somente 10.643 foram julgadas no ano de 2012, e apenas outras 9.864 no ano de 2013.

Vê-se, portanto, que o problema da morosidade na tramitação dessas ações não será resolvido apenas com esforços concentrados e priorização de julgamentos. Para tanto, é necessário identificar os fatores que realmente influenciam na dificuldade de tramitação desses processos, bem como criar meios para destravá-los.

O primeiro obstáculo procedimental à celeridade das ações de improbidade administrativa é, sem dúvida, a fase de notificação preliminar e recebimento da ação, antes mesmo da citação do réu.

Dito procedimento, criado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001, tinha a intenção declarada de possibilitar um contraditório prévio, a fim de evitar a tramitação de ações consideradas temerárias. Assim, pretendia-se conferir ao julgador a oportunidade de, antes mesmo de admitir ou não a tramitação do processo, conhecer os argumentos de defesa do réu e deliberar pelo não recebimento da ação, quando convencido liminarmente da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

Ocorre, desafortunadamente, que a MP nº 2.225/2001 acabou por criar a necessidade de uma dupla notificação/citação do réu já que, após a notificação preliminar e a decisão sobre o recebimento da ação, ainda se faz necessária a citação pessoal do réu.

Na prática, isso implica que o réu deverá ser intimado pessoalmente duas vezes: a primeira, para se manifestar sobre os termos da ação, e a segunda, para contestá-la. Não há, entretanto, diferença substancial entre as defesas da primeira notificação e da segunda citação; em regra, há a mera repetição da peça uma vez que o réu pode, já na

manifestação preliminar, apresentar toda a matéria de defesa fato e de direito, na tentativa de convencer o julgador a rejeitar liminarmente a ação.

Esse procedimento esdrúxulo constitui verdadeiro obstáculo à celeridade na tramitação das ações de improbidade administrativa porque os dois atos – notificação preliminar e citação – devem ser dirigidos à pessoa do réu, não se podendo sequer fazê-lo pelo advogado constituído. É comum que, após diversas tentativas de localizar o réu para receber a notificação para manifestação preliminar, tais tentativas tenham que ser refeitas após o recebimento da ação, apenas para que o réu possa ser agora citado pessoalmente.

A situação é agravada quando há diversos réus na ação, já que o recebimento da inicial somente poderá ocorrer após a notificação preliminar de todos eles. Muitas vezes, a citação somente vem a ocorrer anos após a primeira notificação, quando o réu já mudou seu endereço.

Ainda deve-se levar em consideração que, no governo federal e nos governos estaduais, é extremamente comum que os detentores de cargos de direção sejam requisitados de outros órgãos ou deslocados de outras lotações para o exercício daquele cargo, de forma que essas pessoas mudam de endereços constantemente. Com a necessidade de dupla notificação/citação, em regra não se logra localizar o réu no mesmo endereço da primeira notificação.

As consequências terríveis desse procedimento para a tramitação das ações de improbidade administrativa ficam ainda mais evidentes diante de casos concretos que demonstram a verdadeira paralisação dos processos em razão dessas dificuldades.

Veja-se a ação de improbidade administrativa relacionada ao caso do Projeto Correio Híbrido Postal, um dos desdobramentos do famigerado esquema de fraudes nas licitações dos Correios, envolvendo, dentre outros, Maurício Marinho, que ganhou notoriedade nacional a partir da divulgação de registro de vídeo em que recebia propina.

A ação, com sete réus, foi proposta em 29 de julho de 2010. A fase de notificação preliminar dos réus somente foi concluída em julho de 2013, ou seja, três anos depois da propositura da ação. Em seguida, em 12 de novembro de 2013 foi proferida a decisão de recebimento da petição inicial e ordenada a realização da citação dos réus. Desde então, decorrido bem mais de um ano desde a decisão de recebimento, o processo ainda se encontra na fase de citação.

Ressalta-se que o ato de comunicação processual que está sendo realizado nesta fase – a citação – não é essencialmente diferente do ato de notificação, pois ambos visam dar conhecimento ao réu do teor da acusação formulada e permitir a defesa.

Ou seja, nesta ação foram necessários três anos apenas para que fosse concluída a fase de notificação preliminar dos réus e, na fase seguinte, mais um ano já foi consumido apenas para renovar a comunicação processual, não sendo possível prever quando, finalmente, se iniciará a fase de instrução do processo.

Diga-se, mais ainda, que muito provavelmente os réus terão o trabalho único de renovar as linhas de argumentação já oferecidas por ocasião da defesa preliminar, em um verdadeiro faz de conta procedimental no qual o único perdedor é o Princípio da Razoável Duração do Processo, estabelecido no art. 5º, LXXVIII, da Constituição.

O caso aludido não é isolado. Uma simples pesquisa da tramitação das ações no Poder Judiciário permite identificar diversos outros processos nos quais a marcha processual das ações de improbidade administrativa foi atrasada em alguns anos, diante da fase de dupla notificação/citação dos réus.

Nessa linha, os mesmos percalços sofreu a ação em face de dirigentes da FUB (Fundação Universidade de Brasília) e do CESPE (Centro de Seleção e Promoção de Eventos da UnB, responsável pela realização de boa parte dos concursos do país), proposta em razão de burla à Lei de Licitações e do desvio de recursos para empresas cujos sócios tinham vínculos com dirigentes do CESPE.

A ação, com sete réus, foi proposta em 15 de outubro de 2008. A fase preliminar somente foi concluída quatro anos após, com o recebimento da ação em 6 de novembro de 2012. Em seguida, foi necessário aguardar mais um ano e meio para a renovação das citações, e a instrução processual somente foi realmente desencadeada em julho de 2014, com o despacho que determinou às partes a indicação das provas a serem produzidas.

Outros tantos atos de improbidade administrativa acabam por ter a mesma sina: embora a investigação identifique graves atentatos ao erário e aos princípios da Administração Pública, a efetiva aplicação de penalidades acaba por ser prejudicada em razão do distanciamento temporal entre o julgamento e a acusação, que no caso é consubstanciada pela propositura da ação.

Para sanar esse problema, pretende-se trazer para a ação de improbidade administrativa um rito de recebimento semelhante ao que foi implementado para o processo penal, pela Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008. A reforma instituída por esse diploma modificou o Código de Processo Penal para criar uma fase de análise preliminar da (in)viabilidade da acusação que é realizada, no entanto, *após a citação* do réu.

Com a instituição de um momento único de citação do réu, seguido de uma análise preliminar sobre a viabilidade da ação, entende-se que se está contemplando tanto a preocupação que deu origem à fase de dupla notificação/citação criada pela MP nº 2.245/2001 (evitar a tramitação de ações temerárias), quanto a necessidade de agilizar a tramitação do processo judicial mediante a extinção da desnecessária duplicidade de notificação pessoal para instauração do processo.

Nessa linha, a jurisprudência tem entendido que o procedimento criado pela Lei nº 11.719/2008, na esfera processual penal, suplantou até mesmo o procedimento de notificação preliminar do funcionário público previsto no art. 514 do Código de Processo Penal, uma vez que é mais democrático e, ao mesmo tempo, respeita o contraditório prévio.

De fato, veja-se o entendimento exposto pelo Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (HC nº 115441/MT):

[...] a reforma processual penal estabelecida por legislação editada em 2008 revelou-se mais consentânea com as novas exigências estabelecidas pelo moderno processo penal de perfil democrático, cuja natureza põe em perspectiva a essencialidade do direito à plenitude de defesa e ao efetivo respeito, pelo Estado, da prerrogativa ineliminável do contraditório.

Bem por isso, a Lei nº 11.719/2008, ao reformular a ordem ritual nos procedimentos penais, instituiu fase preliminar caracterizada pela instauração de contraditório prévio, apto a ensejar, ao acusado, a possibilidade de arguir questões formais, de discutir o próprio fundo da acusação penal e de alegar tudo o que possa interessar à sua defesa, além de oferecer justificações, de produzir documentos, de especificar as provas pretendidas e de arrolar testemunhas, sem prejuízo de outras medidas ou providências que repute imprescindíveis.

Com tais inovações, o Estado observou tendência já consagrada em legislação anterior, como a Lei nº 10.409/2002 (art. 38) e a Lei nº 11.343/2006 (art. 55), cujas prescrições viabilizaram a prática de verdadeiro contraditório prévio no qual o acusado poderia invocar todas as razões de defesa – tanto as de natureza formal quanto as de caráter material.

Tenho por relevante, por isso mesmo, esse aspecto da questão, uma vez que o magistrado federal de primeiro grau, no caso em exame, ordenou a citação do denunciado, ora paciente, para que oferecesse resposta à denúncia do Ministério Público Federal, ensejando, assim, a possibilidade do contraditório prévio a que se referem os arts. 396 e 396-A do Código de Processo Penal, o que afasta a alegação de prejuízo para a defesa do acusado.

É que, tal como anteriormente enfatizado, esse novo modelo ritual tornou lícita a formulação, em mencionada resposta prévia, de todas as razões, de fato ou de direito, inclusive aquelas pertinentes ao mérito da causa, reputadas essenciais ao pleno exercício da defesa pelo acusado, como assinala, com absoluta correção, o magistério da doutrina (EUGÊNIO PACELLI DE OLIVEIRA e DOUGLAS FISCHER, “Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência”, p. 869/870, 2ª ed., 2011, Lumen Juris; PEDRO HENRIQUE DEMERCIAN e JORGE ASSAF MALULY, “Curso de Processo Penal”, p. 374/375, 4ª ed., 2009, Forense; ANDREY BORGES DE MENDONÇA, “Nova Reforma do Código de Processo Penal”, p. 260/264, 2ª ed., 2009, Método, v.g.).

Conclui-se que, se o objetivo da fase de notificação preliminar e do recebimento da ação de improbidade administrativa é oportunizar o contraditório prévio e evitar a tramitação de ações temerárias, encontra-se ele integralmente atendido pelo estabelecimento de uma fase de análise preliminar da viabilidade da ação após a citação, tal como previsto na aludida reforma do Código de Processo Penal, daí que se mostra absolutamente desnecessário e prejudicial ao trâmite da ação proceder a duas notificações pessoais, uma antes e outra após a decisão de recebimento.

A modificação ora pretendida, portanto, exclui do rito procedimental da ação de improbidade administrativa o arcaico procedimento de notificação preliminar, de recebimento e de citação pessoal, o qual contribui, em larga escala, para a morosidade do processo judicial de responsabilização e, em última análise, para a impunidade em razão da inefetividade jurídico-social do instituto como meio de combate à corrupção.

Registre-se que a redação proposta procurou manter os termos já utilizados pela legislação atual, ainda que de técnica imprecisa, como forma de evitar que alterações terminológicas suscitem novas dúvidas sobre a aplicação do novo procedimento.

Diga-se, por fim, que o § 10 do art. 17 da Lei nº 8.429/1992 recebeu novo teor, à semelhança do que já ocorre no art. 238, parágrafo único, do Código de Processo Civil, adequando-se este último dispositivo aos ditames pretendidos pela alteração legislativa ora proposta.

## 12. Varas especializadas

### ANTEPROJETO DE LEI

Prevê a criação de Turmas, Câmaras e Varas Especializadas para o julgamento das ações relativas a atos de improbidade administrativa, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, e dá outras providências.

**A PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

**Art. 1º** Esta Lei prevê a criação de Turmas, Câmaras e Varas Especializadas para o julgamento das ações relativas a atos de improbidade administrativa, no âmbito dos Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

**Art. 2º** Os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios criarão, em sua estrutura, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, Turmas ou Câmaras Especializadas, bem como transformarão uma ou mais Varas localizadas nas respectivas capitais em Varas Especializadas para o julgamento das ações previstas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

**Art. 3º** As Varas Especializadas de que trata este artigo poderão acumular a competência para o julgamento das ações criminais correlatas aos atos de improbidade administrativa elencados na ação cível.

**Art. 4º** Terão prioridade de tramitação, em qualquer instância, os processos de que trata esta Lei, inclusive por ocasião da execução de atos e diligências e do cumprimento de mandados judiciais.

**Art. 5º** O Superior Tribunal de Justiça poderá editar ato normativo para disciplinar a criação de Turma específica para os fins desta Lei.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, X de XXXX de 201X.

## JUSTIFICATIVA

A presente iniciativa legislativa possui a finalidade primordial de agilizar a tramitação das ações de improbidade administrativa com a criação de Turmas, Câmaras e Varas Especializadas em seu julgamento.

Assim ocorre em razão da experiência exitosa, no Direito Brasileiro, das Varas Criminais Especializadas para o julgamento de crimes de lavagem de dinheiro e contra o sistema financeiro nacional.

Em uma vara com atribuição cível universal, o julgador tem, em seu acervo, milhares de ações com os mais variados temas e ritos. A título ilustrativo, consoante estatísticas publicadas pelo Conselho da Justiça Federal, em 2013, havia um estoque médio de 8.757 processos aguardando julgamento por Vara Federal no Distrito Federal.

A sistemática atual de distribuição de ações judiciais não contempla qualquer diferenciação entre uma ação de improbidade administrativa e algum outro processo repetitivo, a exemplo de mandados de segurança que envolvem questões tributárias. Assim, para fins estatísticos, não há diferenciação entre proferir uma sentença em um processo comum, em um mandado de segurança ou em uma ação de improbidade administrativa.

Ocorre que, ordinariamente, o julgamento de uma ação de improbidade administrativa demanda da autoridade julgadora mais tempo e maior esforço intelectual do que o julgamento de outros processos mais simples ou de matéria repetitiva.

De fato, considerando-se a necessidade de revirar extensa matéria de fato e de direito e a responsabilidade de proferir julgamento sobre direitos fundamentais dos acusados, cada ação de improbidade administrativa demanda muito mais do julgador do que outros processos com matérias mais corriqueiras e de natureza exclusivamente patrimonial.

Diante disso, natural que o julgador, premido pela necessidade de diminuir o gigantesco estoque de procedimentos à espera de julgamento, dê preferência aos processos simples e corriqueiros, deixando de lado a tramitação de processos mais complexos, como as ações de improbidade administrativa.

A morosidade na tramitação das ações de improbidade administrativa é nefasta a ponto de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de controle externo do Poder Judiciário, estabelecer a meta das Justiças Estadual, Federal e Militar, além do Superior Tribunal de Justiça, para “identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2011” (Meta 18, de 2013).

No entanto, as metas estabelecidas pelo CNJ ficaram longe de alcançar o efeito desejado. Mesmo com os esforços concentrados realizados por juízes, pelo país afora, o Relatório de Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2013 revelou que *nenhum Tribunal do país logrou alcançar a meta*. Segundo as informações prestadas pelos Tribunais, até 31 de dezembro de 2011, havia, no Poder Judiciário, um estoque de 43.773 ações de improbidade distribuídas e não julgadas. Mesmo com os esforços impostos pela Meta 18, de tais ações somente 10.643 foram julgadas no ano de 2012, e apenas outras 9.864 no ano de 2013.

Vê-se, portanto, que o problema da morosidade na tramitação dessas ações não será resolvido apenas com esforços concentrados e priorização de julgamentos. Para tanto, é necessário identificar os fatores que realmente influenciam na dificuldade de tramitação desses processos, bem como criar meios para destravá-los.

Nesse sentido, uma das possíveis soluções reside na criação de Turmas, Câmaras e Varas Especializadas para o julgamento de ações de improbidade administrativa.

O que se pretende, portanto, é o estabelecimento de uma opção legislativa para priorizar as ações de improbidade administrativa, ao invés de deixar a cargo de cada julgador a difícil escolha entre sentenciar uma ação complexa ou dezenas de ações simples e repetitivas.

Esse foi o modelo implantado nas já mencionadas Varas Criminais Especializadas para julgar crimes de lavagem de dinheiro e contra o sistema financeiro nacional, o qual vem se mostrando exitoso e de acordo com o princípio constitucional da razoável duração do processo, e também por isso foi elencado dispositivo no sentido de autorizar que ditas Varas Especializadas julguem os crimes decorrentes da menção aos atos ímprobos descritos, por meio da ação penal respectiva.

Aproveitou-se a oportunidade para incluir, no âmbito da especialização, as ações judiciais cíveis decorrentes da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º/8/2013), em decorrência da similitude

quanto ao seu objeto e finalidade, bem como se autorizou ao Superior Tribunal de Justiça que crie Turma específica voltada ao julgamento desse tipo de ação.

É certo que as causas da morosidade na tramitação das ações de improbidade administrativa seguramente não se resumem a esse aspecto procedimental. Não se ignora que uma série de fatores políticos e sociológicos também possuem relevante papel na lentidão dessas ações, uma vez que não raramente essas causas interferem em poderosos interesses econômicos e políticos e dizem respeito a réus que detêm influência social e meios financeiros para dificultar o andamento do processo judicial.

No entanto, a existência de outros fatores não justifica que não se resolvam os problemas decorrentes de incongruências procedimentais e estruturais; pelo contrário, deve-se ao máximo implementar os meios necessários para que o processo sirva para assegurar a viabilização do interesse social na responsabilização dos autores de atos ímprobos e o direito constitucional da sociedade de se valer de procedimento judicial célere para tanto.

## 13. Acordo de leniência

### ANTEPROJETO DE LEI

Acresce o art. 17-A à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para disciplinar o acordo de leniência.

**A PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

**Art. 1º** Acresça-se o art. 17-A à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, nos seguintes termos:

“Art. 17-A. O Ministério Público poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo judicial, desde que dessa colaboração resulte, cumulativamente:

I – a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber;

II – a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

§ 1º O acordo de que trata o *caput* somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – esteja assegurada a reparação total do dano, quando verificada essa circunstância;

II – o interessado aceite ser submetido a, pelo menos, uma das sanções previstas no art. 12 desta Lei, conforme a espécie do ato de improbidade administrativa praticado;

III – o interessado cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data da celebração do acordo;

IV – o interessado coopere plena e permanentemente com as investigações e com o processo judicial, inclusive compareça, sob suas expensas, sempre que solicitado, a todos os atos processuais, até seu encerramento;

V – as características pessoais do interessado e as circunstâncias do ato ímprobo indiquem que a solução adotada é suficiente para a prevenção e para a repressão da improbidade administrativa;

VI – o interessado não haja descumprido acordo anterior nos últimos cinco anos.

§ 2º O acordo de leniência não exime a pessoa física ou jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

§ 3º A reparação parcial e espontânea do dano ao erário não impede que o Estado adote medidas ressarcitórias para reaver a sua integralidade.

§ 4º Nas mesmas hipóteses do *caput* e do § 1º, o Ministério Público poderá deixar de ajuizar a ação de improbidade administrativa, ou poderá requerer o perdão judicial, se o colaborador prestar efetiva colaboração nos termos deste artigo.

§ 5º A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional, o qual somente voltará a correr em caso de descumprimento da avença.

§ 6º O descumprimento do acordo a que alude o *caput* importará no ajuizamento da ação de improbidade administrativa para a aplicação das sanções previstas no art. 12 desta Lei, sem prejuízo da imediata execução do valor referente à reparação do dano causado ao patrimônio público e das demais cominações pecuniárias decorrentes de ordem judicial em razão do descumprimento da avença.

§ 7º O acordo de leniência estipulará, por escrito, as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo, devendo ser homologado judicialmente.

§ 8º As negociações e a celebração do acordo correrão em sigilo, o qual será levantado em caso de recebimento da ação cível de improbidade administrativa ou por anuência do colaborador, devidamente assistido por seu advogado.

§ 9º Nenhuma sentença condenatória será proferida com fundamento apenas nas declarações do agente colaborador.

§ 10. Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, X de XXXX de 201X.

## JUSTIFICATIVA

O Brasil dispõe de arsenal legislativo voltado ao combate à corrupção, nas diversas esferas de responsabilidade (criminal, civil, administrativa e política), podendo-se afirmar a existência de um verdadeiro microssistema anticorrupção.

Assim é que um único fato pode deflagrar a instauração de diversas esferas de responsabilidade, possibilitando a aplicação de sanções criminais, cíveis, administrativas e políticas sem que se incorra na vedação do *bis in idem*.

Como todo microssistema – organismo normativo menor, dentro do sistema jurídico maior – não de ser garantidas a integridade, a coerência e a previsibilidade dos seus institutos, fazendo com que as diversas esferas de responsabilidade conversem entre si e permitam uma aplicação de onde se possa retirar o máximo de efetividade da norma com o maior grau de segurança jurídica possível.

É nesse cenário que se vislumbra a necessidade de regulamentação do acordo de leniência no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, dando maior previsibilidade e segurança ao investigado no campo da dimensão premial do direito sancionador.

Uma das modernas técnicas especiais de investigação (TEI), utilizada no mundo inteiro, consiste nos acordos de colaboração premiada ou de leniência, em que o investigado se dispõe a esclarecer todo o esquema de corrupção e a apontar os demais envolvidos e os elementos de prova dos ilícitos praticados, em troca de benefício (prêmio) para reduzir o impacto de suas sanções ou, mesmo, ficar imune em relação a elas.

Tal técnica de investigação não apenas acelera a resolução do caso, como também evita injustiças, já que ninguém melhor do que um coautor da infração, tendo-a vivenciado, para esclarecer os fatos, a estrutura da organização criminosa, o *modus operandi*, bem como para apontar o caminho das provas.

Nesse sentido, quanto ao risco de colaborações mentirosas para ganho indevido de benefício ou retaliação de outras pessoas, há as regras de segurança do instituto, a saber, a corroboração (confirmação do depoimento do colaborador com outros elementos de prova, não

valendo o depoimento em si como meio de prova) e a possibilidade de rescisão do acordo em casos de manipulação da verdade, má-fé ou reincidência na prática infracional.

Não foi por outra razão que em dois dos maiores escândalos noticiados no Brasil e investigados por meio da Operação Lava-Jato e da Operação Ararath, sob o controle e supervisão do Ministério Público Federal, houve o desbaratamento de organizações criminosas com o auxílio da colaboração premiada, cujo resultado se mostrou mais eficaz para a colheita de provas que o antigo método, bastante utilizado nas investigações criminais, da interceptação telefônica.

Isso porque a colaboração premiada não só explica a inteligência das provas já colhidas, mas uma das obrigações do colaborador é a de fornecer meios de prova para a autoridade competente ou, no mínimo, indicar o caminho onde as evidências podem ser recolhidas.

No microsistema brasileiro de combate à corrupção há previsão expressa de acordo de colaboração premiada na esfera criminal (Leis nºs 9.034/1995, 9.613/1998, 9.807/1999 e mais recentemente a Lei nº 12.850/2013), no âmbito das infrações contra a ordem econômica (Lei nº 12.529/2011) e na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Já a esfera de responsabilização da improbidade administrativa, uma das mais importantes no combate à corrupção, não dispõe de um acordo de leniência próprio, explicitado em lei, disposto a entregar benefícios legais ao investigado que se dispõe a colaborar efetivamente com as autoridades competentes.

Dita lacuna acaba por gerar uma incoerência no sistema, pois um mesmo fato pode gerar consequências sancionadoras nas diversas instâncias, o que pode gerar um certo temor ao potencial colaborador de entregar provas em troca de benefício numa instância e se autoincriminar em outra instância em troca de nenhum prêmio.

É claro que, a partir do microsistema anticorrupção, é possível extrair a autorização normativa para se celebrarem acordos de colaboração no âmbito da improbidade administrativa, mas a ausência de norma expressa acaba inibindo o reporte espontâneo do investigado e diminuindo substancialmente o número de acordos celebrados nessa esfera de responsabilidade.

Por essa razão, faz-se necessária a inserção legislativa de acordo de leniência na Lei de Improbidade Administrativa, com regras próprias e expressas quanto aos requisitos e benefícios em troca da efetiva colaboração.

O presente texto, inclusive, está em harmonia com a colaboração criminal (regulada detalhadamente pela Lei nº 12.850/2013) e com o acordo de leniência da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), a fim de fechar uma interlocução necessária e sem antinomias entre as diversas esferas de responsabilidade do nosso direito sancionador, e em observância às garantias constitucionais dos investigados.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à legitimidade para a celebração de tais acordos de colaboração, pois, nesse aspecto, quanto maior o número de legitimados, maior será a insegurança jurídica, a alta exposição do investigado sobre os seus ilícitos, a diminuição da vontade de cooperar e a possibilidade de violação do sigilo.

Por essa razão, a competência para celebração do acordo de leniência na improbidade administrativa deve ficar restrita ao Ministério Público, órgão que tem legitimidade para o ajuizamento da ação por ato de improbidade administrativa e da ação penal pública por ato de corrupção, decorrente do mesmo fato.

Ampliar a competência para celebração de acordo de leniência para a pessoa jurídica lesada, que também tem legitimidade para o ajuizamento de ação de improbidade administrativa, acaba por expor indevidamente o investigado para duas instituições, pois esse ente não tem legitimidade para celebrar acordo de colaboração criminal e inevitavelmente tem o dever de compartilhar essas informações com o Ministério Público.

Há, também, o risco de acordos não condizentes com o interesse público serem firmados entre a pessoa jurídica lesada e o investigado, para o fim de beneficiá-lo, sem a devida adequação jurídica. Imagine-se, aqui, um prefeito, a mais alta autoridade do município, sendo investigado por improbidade. Acaso o acordo fosse realizado pela pessoa jurídica, quem estabeleceria as condições do acordo? O próprio investigado!

Daí a conveniência de o Ministério Público ser o titular exclusivo da proposta de acordo de leniência, na medida em que se coloca como Instituição que desempenha o controle externo da Administração Pública e que possui o distanciamento adequado para realizar acordos com mais isenção e proporcionalidade.

Entendemos, por fim, que a redação do item que trata do acordo de leniência está em harmonia com o microsistema anticorrupção e confere maior segurança jurídica aos próprios investigados, uma vez que, a partir de sua aprovação, haverá regras claras e garantistas para se exigir o seu fiel cumprimento e a fiscalização judicial dos demais investigados.