

A LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DO ENTE LESADO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DO PROJETO DE LEI 10.887-2018¹

Paula Martins da Silva Costa²

Juliana Castro Torres³

Eduardo Silveira Martins⁴

Resumo: Neste trabalho, faz-se uma análise crítica da proposta de mudança do *caput* do art. 17 do Projeto de Lei nº 10.887/2018 em trâmite na Câmara dos Deputados, que objetiva aprimorar a Lei nº 8.429/1992, ao deferir a legitimidade ativa da ação de improbidade exclusivamente ao Ministério Público e retirar a atual legitimidade ativa do ente público lesado para o respectivo ajuizamento. Após uma pesquisa exploratória baseada na doutrina, legislação e jurisprudência, sobre as hipóteses de cabimento e das peculiaridades da ação de improbidade administrativa, do

¹Artigo publicado como capítulo: COSTA, Paula Martins da Silva; TORRES, J. C. ; MARTINS, Eduardo Silveira. A LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO ENTE LESADO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DO PROJETO DE LEI 10.887-2018. In: DOSSO, Taisa Cintra; MASSA; Patrícia Helena; HIGA, Alberto Shinji. (Org.). *A ADVOCACIA PÚBLICA NA DEFESA DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA*. 1ed. São Paulo: Escola Superior de Advocacia da OAB SP, 2021, v. 1, p. 4038-4468.

²Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP com bolsa da CAPES-PROSUP, 2019-2021. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo – USP, 1992.

³ Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, 2019. Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos, Professora de Direito Tributário e Prática Jurídica na Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos, 2019.

⁴ Graduação em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP.

direito administrativo sancionador bem como das nuances da legitimação ativa extraordinária, conclui-se que, em que pese os avanços no combate à corrupção no texto do projeto, no tocante à exclusividade da titularidade da ação ao Parquet, a mudança legislativa proposta trará retrocesso no combate à corrupção, cuja justificativa se sedimenta na existência de críticas quanto à utilização da ação de improbidade com fins abusivos pelo ente lesado, especialmente em pequenos e médios municípios, quando há rumores da malversação do instituto processual com o objetivo escuso de perseguir oponentes políticos. Acredita-se que a solução efetiva para o problema em mira é a institucionalização de uma Advocacia de Estado, e não de governo, nos entes estatais que ainda não a possuem, atingindo o foco do problema, solução esta que fortalece o Estado no combate aos ilícitos contra o patrimônio público e condiz com os princípios republicanos insculpidos na Constituição Federal de 1988 referentes ao Estado Democrático de Direito.

Palavras-Chave: Ação de Improbidade Administrativa. Legitimidade *ad causam*. Advocacia Pública. Estado Democrático de Direito e Social.

Abstract: In this work, a critical analysis of the proposal to change the caput of art. 17 of Bill No. 10.887/2018 in progress in the Chamber of Deputies, which aims to improve Law No. 8.429/1992, by granting the active legitimacy of the misconduct action exclusively to the Public Prosecutor's Office and removing the current active legitimacy of the injured public entity to the respective filing. After an exploratory research based on doctrine, legislation and jurisprudence, on the appropriate hypotheses and the peculiarities of the action of administrative misconduct, the sanctioning administrative law as well as the nuances of extraordinary active legitimacy, it is concluded that, despite the advances in combating corruption in the text of the project,

regarding the exclusivity of ownership of the action to Parquet, the proposed legislative change will set back the fight against corruption, whose justification is based on the existence of criticisms regarding the use of the wrongdoing action for abusive purposes by the entity injured, especially in small and medium-sized municipalities, when there are rumors of malpractice by the procedural institute with the hidden objective of persecuting political opponents. It is believed that the effective solution to the problem at hand is the institutionalization of a State Advocacy, and not a government one, in state entities that do not yet have it, reaching the focus of the problem, a solution that strengthens the State in the fight against public property and is consistent with the republican principles inscribed in the Federal Constitution of 1988 referring to the Democratic Rule of Law.

Keywords: Administrative Misconduct Action. Legitimacy *ad causa*. Public Advocacy. Democratic State of Law and Social.

INTRODUÇÃO



Lei de Improbidade Administrativa (LIA) certamente é uma das principais normas com a finalidade proteção do patrimônio público, sendo de se aplaudir a proposta de modernização após décadas de debates e avanços, nos quais os escândalos de corrupção se sucederam demonstrando a necessidade de maior proteção à moralidade administrativa (BRASIL, 1992).

O Projeto de Lei nº 10.887/2018 em trâmite na Câmara dos Deputados, de autoria do deputado Roberto de Lucena (PODE-SP), proposto por uma Comissão de Juristas para a Reforma da LIA, sob a presidência do Ministro Mauro Campbell do Superior Tribunal de Justiça, sinaliza o intuito de aprimorar a Lei nº 8.429/1992, atualizando a lei ao sedimentar

entendimentos jurisprudenciais e doutrinários consolidados sobre o tema, bem como receber propostas e contribuições das instituições jurídicas e da sociedade civil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Inobstante os avanços em relação ao combate à corrupção, o *caput* do art. 17 do Projeto de Lei nº 10.887/2018 contempla apenas o Ministério Público como titular da ação de improbidade, retirando a atual legitimidade ativa do ente público lesado para o respectivo ajuizamento (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018). Essa alteração no projeto de lei que necessita ser revisitada.

Neste sentido a LIA prevê a legitimidade ativa para o ajuizamento da ação de improbidade ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público lesada, objetivando tanto sancionar o agente infrator como recuperar valores públicos desviados irregularmente.

Essa solução legislativa condiz com os princípios republicanos insculpidos na Constituição Federal de 1988, ampliando as chances de punição pelos ilícitos perpetrados bem como as oportunidades de reparação dos danos em prol do bem comum.

De fato, a população brasileira dá mostras de desagrado frente as notícias recorrentes de corrupção nos órgãos públicos, “(...) inclusive promovendo através de iniciativa popular a criação de leis que tutelam a probidade, como é o caso da Lei Complementar nº 135/2010, chamada de ‘Lei da Ficha Limpa’, além do surgimento de diversos movimentos sociais como a ‘Transparência Brasil’ e o ‘Movimento contra a corrupção” (LORENZI, 2015, p. 12).

A corrupção é um fenômeno de conceituação abrangente, multicausal, exigindo atuação múltipla do Estado na prevenção e repressão desses ilícitos, já que seus contornos multifacetários dificultam seu trato por uma única via, sendo necessário seu enfrentamento por seus diversos órgãos de controle – órgãos de

accountability horizontal -, como pressuposto da eficiência no controle do fenômeno (SOARES, 2020, p. 112).

Não se nega a existência de críticas quanto à utilização da ação de improbidade com fins abusivos, especialmente em pequenos e médios municípios, quando há rumores da malversação do instituto processual com o objetivo escuso de perseguir oponentes políticos. Ocorre que este uso abusivo da ação de improbidade não é decorrência da acertada legitimidade ativa dos entes públicos lesados. Esta prática está associada não à ação de improbidade propriamente dita, mas sim há falta de autonomia e institucionalidade da advocacia local, muitas vezes cujas procuradorias municipais não atuam como órgão de Estado e sim é constituída por alguns causídicos alçados às funções precípuas pelo governante da hora, que deveria atuar como advocacia de Estado, mas muitas vezes funciona como advocacia de governo, sendo cooptada pelo governante do momento. Saliendo-se que há o controle do Poder Judiciário e a fiscalização do Ministério Público em toda e qualquer ação de improbidade, de maneira que eventual uso indevido da ação não pode ser atribuído somente a um órgão (FRIDRICZEWSKI, 2020).

Por outro lado, acredita-se que a solução efetiva para o problema em mira é a institucionalização de uma Advocacia de Estado, e não de governo, nos entes estatais que ainda não a possuem, atingindo o foco do problema, de maneira que a proposta de alteração legislativa condicione a legitimidade dos entes públicos lesados para o ajuizamento de ações de improbidade à organização interna de uma advocacia pública institucionalizada, solução esta que fortalece o Estado no combate aos ilícitos contra o patrimônio público e permite um controle mútuo entre o ente público lesado e o Ministério Público.

Dessa forma, com suporte no método de pesquisa dedutivo e na técnica bibliográfica e documental, a fim de buscar nos teóricos a fundamentação pertinente ao tema, apresentada em livros, artigos, periódicos e jurisprudência, entende-se que a

solução para um eventual desvirtuamento das finalidades da ação de improbidade não se atinge com a retirada da legitimidade de agir dos entes públicos lesados, solução essa que apenas enfraquece o escopo do instituto no combate à corrupção.

1. DA AÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA)

A Constituição de 1988 no § 4º do art. 37 preceitua que "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível" (BRASIL, 1988).

O legislador deu cumprimento ao preceito constitucional com a promulgação da LIA, mediante a positivação da ação de improbidade administrativa enquanto processo jurisdicional destinado ao controle do exercício do poder punitivo estatal extrapenal, ao dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa. Por ato de improbidade administrativa entendem-se todos aqueles praticados por agente público, servidor ou não, contra a Administração Pública⁵, que proporcionem enriquecimento ilícito ao agente, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da administração pública (art. 1º, BRASIL, 1992).

⁵ O conceito de Administração Pública da Lei de Improbidade é bastante amplo, de modo que o sujeito ativo da ação de improbidade pode ser a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, ou ainda os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (art. 1º e parágrafo único, BRASIL, 1992).

Do conceito talhado no artigo 1º da LIA, extraem-se os sujeitos, ativo e passivo, do ato de improbidade administrativa, isto é, aqueles que podem praticar os atos e contra quem estes podem ser perpetrados. O sujeito ativo do ato de improbidade é conceituado no artigo 2º como o agente público de maneira ampla, como todo aquele que exerce ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo 1º. Até os particulares podem ser sujeitos ativos de atos de improbidade, desde que atuem conjuntamente com agentes públicos induzindo, concorrendo ou se beneficiando do ato ilegal direta ou indiretamente (art. 3º, BRASIL, 1992).

A ação da lei de improbidade, por ter natureza cível, não se curva ao foro especial, devendo ser proposta perante o juízo de primeira instância, mesmo nos casos em que o agente público for detentor de prerrogativa de foro. Esta conclusão se fundamenta no entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) de que a prerrogativa de foro alcança apenas ações de natureza penal. A Lei n. 10.628/2002 previa que as ações de improbidade obedeciam a regra do foro especial, inobstante restou declarada inconstitucional pelo STF nas ADIs 2.797 e 2.860 (STF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 2012).

As sanções da LIA apresentam grande avanço legislativo, há sanções variáveis e fixas. As fixas são a perda de bens ou valores ilicitamente acrescidos, a perda da função pública, o ressarcimento do dano. As sanções variáveis são as de suspensão temporária dos direitos políticos, pagamento de multa civil, e proibição de contratação com o Poder Público ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, em função do período de restrição de direitos ou do valor da pena pecuniária. A doutrina aponta que a variação sopesa a “potencialidade lesiva” de cada espécie de ato de improbidade. Como observado, é impossível a fixação dos limites das sanções aquém ou além das balizas previstas em lei nem para criação de outros

parâmetros, pois, em matéria de sanções prevalece a reserva de lei e a adstrição aos seus limites (MARTINS JUNIOR, 2017, p. 26).

Caso provado o enriquecimento ilícito, o agente ou o terceiro beneficiário perdem os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio (art. 6º, BRASIL, 1992).

Há a previsão de indisponibilidade dos bens dos indiciados ainda na fase de inquérito, que assegurem o integral ressarcimento do dano e sobre o acréscimo patrimonial daí resultante, mediante decisão judicial, conforme previsão do art. 7º (BRASIL, 1992). O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem entendido que se pode acrescer a indisponibilidade também para cobrar o valor da multa civil (RESP 1.319.515-ES, rel. Min. Mauro Campbell, 2012).

A lei de improbidade prevê ainda que as sanções relativas ao ressarcimento ao erário e à perda dos bens acrescidos ilicitamente são transmissíveis aos herdeiros e sucessores do agente público acusado, até o limite do valor da herança recebida (art. 8º, BRASIL, 1992).

Os atos de improbidade mais graves previstos no art. 9ª são os que importam enriquecimento ilícito em razão de conduta comissiva em prejuízo da probidade no exercício das funções, qual seja auferir, perceber, receber, incorporar qualquer tipo de vantagem econômica indevida, sem necessariamente comprovar-se o efetivo prejuízo aos cofres públicos, em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da LIA (BRASIL, 1992).

As penas previstas para tais atos ímprobos estão previstas no inciso I do art. 12, recebendo do legislador sanções mais duras, quais sejam a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano se houver, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, o pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com

o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos. Há a presunção relativa de obtenção de vantagem indevida tendo em vista a aquisição de bens com valor desproporcional à renda do agente público. São atos que dependem de dolo genérico para sua caracterização e independem da prova do prejuízo ao erário.

No art. 10 estão catalogados os atos omissivos ou comissivos, dolosos ou culposos, que causam prejuízo ao erário, acarretando perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades do art. 1º desta lei. Há uma diferenciação legal entre frustrar licitação e seleção para celebração de parcerias prevista no inciso VIII e a frustração da licitude de concurso público, que se encontra prevista no inciso V do art. 11. Note-se que o Inciso IX prevê como ato ímprobo permitir ou ordenar a realização de despesas não autorizada na lei orçamentária, já que toda despesa pública deve ser previamente autorizada. As sanções previstas são perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente caso ocorra, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil até duas vezes o valor do dano ao erário, proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de 05 (cinco) anos (inciso II do art. 12, BRASIL, 1992).

Os atos de improbidade decorrentes de concessão indevida de benefício financeiro ou tributário estão previstos no art. 10-A, inserido pela Lei Complementar nº 157/2016, seja qualquer ação ou omissão que conceda, aplique ou mantenha benefício financeiro ou tributário que contrarie as regras relativas ao imposto municipal denominado “Imposto sobre Serviços de qualquer natureza” (ISSQN), da Lei Complementar nº 116/2003, que determina que a alíquota mínima é de 2% (dois por cento), com as exceções do parágrafo 1º do art. 8ª-A da lei. As sanções

foram introduzidas pela LC 157/2016 no inciso IV do art. 12, ensejando a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos e a multa civil de até três vezes o valor do benefício tributário concedido. São atos que dependem de dolo genérico para sua caracterização e independem da prova do prejuízo ao erário.

Finalmente, o art. 11 tipifica os atos atentatórios aos princípios da Administração Pública, portanto os de menor gravidade, qualquer ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, também particularizados em seus incisos. As penas estão previstas no inciso III do art. 12. Não há a necessidade de efetivo prejuízo aos cofres públicos nesta tipificação, dependem de dolo genérico para sua caracterização. Destaque-se a previsão do inciso VI no tocante a deixar de prestar contas quando obrigado a tanto, deixar de cumprir as exigências do requisito de acessibilidade legal (IX), revelar informação sigilosa indevidamente e ainda a inclusão do inciso X pela Lei n. 13.650/2018, relativos à transferência de recursos a entidade privada na área de saúde sem a prévia celebração de contrato ou instrumento congêneres. As sanções estão previstas no inciso III do art. 12, sendo o ressarcimento integral do dano se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos, chamando a atenção o pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

As sanções cominadas pela Lei de Improbidade podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente conforme a gravidade do fato, cujos parâmetros são a gravidade do fato, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente (art. 12, *caput* e parágrafo único) constituindo-se basicamente sanções de três naturezas: política (referente à suspensão dos direitos políticos); administrativa (relativa à perda da função pública, proibição de contratar com o poder público e proibição de

receber benefícios fiscais ou creditícios); e civil (no tocante ao ressarcimento ao erário, multa civil e perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio). São elas idênticas a todas as modalidades de improbidade, havendo somente gradação no seu aspecto quantitativo. As mais elevadas são reservadas aos casos de enriquecimento ilícito; as intermediárias, às modalidades de dano ao erário; e, por fim, as mais brandas, à improbidade por violação dos princípios da Administração Pública.

As sanções da lei de improbidade se aplicam independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica.

Destaque-se que se o ato ímprobo for também tipificado como crime a mesma conduta poderá resultar em sanções penais, aplicáveis cumulativamente com as penalidades da lei de improbidade, sem que isto caracterize *bis in idem* por expressa previsão constitucional do parágrafo 4º do art. 37 (BRASIL, 1988).

Ainda, a aplicação das sanções desta lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público (exceção feita à pena de ressarcimento) e da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou Tribunal ou Conselho de Contas (art. 21, incisos I e II, BRASIL, 1992). Prevê o art. 18 da LIA que a sentença que julgar procedente a ação civil de reparação de danos ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

2. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A respeito do direito sancionador extrapenal, portanto da aplicação por um órgão jurisdicional das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, Emerson Garcia explicita que:

(...) podemos falar na existência de um direito sancionar extrapenal de natureza judicial, no qual são aplicadas sanções que restringem a esfera jurídica individual, assumindo contornos

cíveis *lato sensu*. Essas sanções coexistem com as cominações cíveis *stricto sensu*, classicamente reconduzíveis ao dever de recomposição do status quo (v.g.: deveres de reparar e de devolver), que não configuram, em sua essência, verdadeira sanção. (GARCIA, 2017, p. 32)

Passando ao léu da discussão da existência de sanções cíveis *lato sensu*, que é combatida por muitos que entendem pela impossibilidade de um Estado de Direito decidir instituir uma tipologia de ilícitos e as correlatas sanções em um sistema não penal (GARCIA, 2017, p. 04), o direito administrativo sancionador está adstrito aos princípios da legalidade e da tipicidade, como consectários das garantias constitucionais. Neste sentido é o posicionamento de Fábio Medina Osório, para quem “(...) A tipicidade é considerada um desdobramento e uma garantia da legalidade, uma demarcação do campo em que deve movimentar-se o intérprete.” (2000, p. 203 e 208-209)

Nessa toada, conclui-se que ressalvadas as hipóteses de aplicação subsidiária textual de leis é inaplicável a sanção, prevista em determinado ordenamento à hipótese de incidência de outro, ao entendimento de que a tipicidade é um desdobramento e uma garantia da legalidade, uma demarcação do campo em que se deve movimentar o intérprete.

No entanto, a Constituição Federal prevê a aplicação de penas restritivas de direitos fundamentais para sancionar esse tipo de ilícito. Tais sanções às vezes são idênticas às penais, sob o ponto de vista da afetação da esfera de direitos do indivíduo como, *verbi gratia*, a suspensão dos direitos políticos.

Isto porque a conclusão unânime na jurisprudência de que a ação de improbidade deve ser processada pelo rito do processo civil parte da premissa de que a Constituição definiu que a responsabilidade por ato de improbidade não é penal conforme expressamente previsto no artigo 37, § 4º (“sem prejuízo da ação penal cabível”). Logo, valendo-se de uma racionalidade dedutiva, a maior parte da doutrina e a jurisprudência sustentam que somente pode ser cível na medida em que, no Brasil, a jurisdição

civil concentra toda jurisdição não penal, devendo ser afastados os princípios próprios deste ramo do direito (BRASIL, 1988).

Saliente-se que a LIA sofreu modificação, e se era vedado qualquer tipo de transação, acordo ou conciliação nas ações por improbidade, esta vedação foi suprimida e a partir da modificação inserida pela Lei nº 13.964/2019, a ação admite a celebração de acordo de não persecução penal, de modo que o poder público poderá deixar de condenar o agente ímprobo se o infrator se comprometer a recompor aos cofres públicos, ou oferecer provas contra outros agentes, ou mesmo a solução consensual mediante acordo (art. 17, § 1º, BRASIL, 1992).

3. DA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA ATINENTE À LEGITIMIDADE ATIVA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE

O Projeto de Lei nº 10.887/2018, em que pese seus avanços no combate à corrupção, dispõe no *caput* do art. 17: “A ação para a aplicação das sanções de que trata esta lei será proposta pelo Ministério Público” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

A exclusividade da titularidade do Ministério Público se repete em outros itens do projeto de lei, como no inciso IV do § 3º do art. 17: “o Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 311, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.” Da mesma forma no art. 17-A *caput*: “O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que, ao menos, advenham os seguintes resultados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Portanto a intenção do projeto de lei é inequívoca, no sentido de atribuir com exclusividade ao Ministério Público a titularidade da ação de improbidade administrativa.

Sabe-se que a atual redação do art. 17, *caput*, da LIA,

prevê a titularidade da ação também pela pessoa jurídica interessada.⁶

Na justificativa do projeto de lei, consta expressamente a intenção de se intitular exclusivamente o Ministério Público para a propositura da ação de improbidade, cuja deliberação se baseou por considerar a natureza do provimento objeto da ação sob exame, ao entendimento de que “(...) não é razoável manter-se questões de Estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fossem” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 24).

O projeto se arrimou no entendimento da existência de um “(...) viés político-institucional que deve ser observado, o que torna salutar e necessária a legitimação exclusiva” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 24).

Ressaltou-se a legitimidade do ente público lesado para as ações de ressarcimento, mesmo com a titularidade exclusiva para a ação de improbidade do Ministério Público (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 24).

4. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO ENTE LESADO NA ATUAL REDAÇÃO LEGAL

Nos dizeres de José Afonso da Silva, a “(...) Advocacia Pública assume, no Estado Democrático de Direito, mais do que uma função jurídica de defesa dos interesses patrimoniais da Fazenda Pública, mais até mesmo do que a defesa do princípio da legalidade, porque lhe incumbe igualmente e veementemente a defesa da moralidade pública, (...)” (2002, p. 284).

De fato, no Estado Democrático de Direito, cuja importância da lei sublewa na medida em que a expansão das tarefas estatais exige o aumento da intervenção do legislador na

⁶ 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.

pavimentação do caminho normativo para que o governo alcance os objetivos programáticos e de políticas públicas, a Advocacia Pública incumbe a defesa e a concretização do princípio da legalidade.

Cabe também à Advocacia Pública a defesa da moralidade pública, elevada a um valor autônomo constitucionalmente protegido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, conjuntamente com a decorrente Lei da ação de improbidade dos agentes públicos (BRASIL, 1988).

Entende-se que a improbidade administrativa nada mais é que uma imoralidade acentuada, pois decorre “(...) da quebra do dever de probidade administrativa, que descende, diretamente, do princípio da moralidade administrativa, traduzindo dois deveres fundamentais aos agentes públicos: honestidade e eficiência funcional mínima” (GOMES JUNIOR, 2004, p. 104).

José Afonso da Silva reafirma que “Esse conjunto de normas constitucionais retira a moralidade da área subjetiva da intenção do agente público e assim a desvincula da questão da mera legalidade, para erigi-la em princípio constitucional objetivo, como requisito de legitimidade da atuação dos agentes públicos, (...)”. Consequentemente, o mestre explicita que, “(...) mais do que simples requisito de validade do ato administrativo, o que amplia os horizontes de atuação da Advocacia Pública, especialmente de seu ramo consultivo” (2002, p. 288).

Ante tal constatação, o ilustre constitucionalista conclui que os advogados públicos são responsáveis por tarefas de extrema relevância no Estado Democrático de Direito, de maneira que não podem ser vistos como servidores públicos burocráticos, preocupados simplesmente com o exercício de atividades administrativas, e sim como peças relevantes do arcabouço constitucional desse paradigma estatal, confira-se:

“(...) quão extensa e importante é a tarefa da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. Acresça-se a isso sua responsabilidade pela plena defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana, e então se tem que *seus membros saíram da*

mera condição de servidores públicos burocráticos, preocupados apenas com o exercício formal da atividade administrativa de defesa dos interesses patrimoniais da Fazenda Pública para se tornarem peças relevantes da plena configuração desse tipo de Estado.” (SILVA, 2002, p. 289, grifo nosso)

No mesmo sentido se posiciona Danilo Cruz Madeira, para quem no paradigma do Estado Democrático de Direito o Advogado Público deve atender ao interesse do Estado, efetivando direitos e garantias fundamentais, de modo que “(...) o público não se confunde com o Estado, nem tampouco com o governante,” concluindo que “(...) o advogado público, considerando-se como tal aquele devidamente investido em cargo público efetivo, defende os interesses do cidadão, genericamente considerado, enquanto servidor [do] público que é” (2010, p.124).

De fato, dentro do Título IV da Constituição Federal, referente à organização dos Poderes, encontra-se o capítulo IV, destinado às Funções Essenciais à Justiça, destacam-se o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública (BRASIL, 1988).

Marcus Gouveia dos Santos explicita que a Advocacia Pública não constou do Capítulo II regulamentador do Poder Executivo na Constituição Federal, mas sim em Seção própria, na Seção II do Capítulo IV, como princípio garantia do Estado de Direito Democrático e Social. Entende o autor que, em que pese a Constituição Federal não ter consagrado a Advocacia Pública Municipal em seu texto, por simetria, os preceitos constitucionais atinentes à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias Estaduais e do Distrito Federal se aplicam no âmbito municipal (2019, p. 430-431).

A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, cujo ingresso far-se-á mediante concurso público de provas e títulos (art. 131,

BRASIL, 1988).

Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício (art. 132, BRASIL, 1988).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto explicita que esta tripartição de funções eleita pela Constituição Federal, todas no mesmo capítulo, dividiu a advocacia dos interesses difusos e indisponíveis da sociedade, cujo titular é o Ministério Público; a advocacia dos interesses dos hipossuficientes, de responsabilidade da Defensoria Pública, e a Advocacia dos interesses públicos constitucionalmente cometidos à administração do Estado (2009, p. 25).

Quanto à Advocacia Pública municipal, o Código de Processo Civil dispõe no inciso III do art. 75 que o Município será representado em juízo, ativa e passivamente, por seu prefeito ou procurador, e dedica o título VI à Advocacia pública, estabelecendo expressamente que lhe compete a defesa dos interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2015).

No mesmo sentido, o Estatuto da Advocacia garante a autonomia técnica do advogado público no art. 7º, inciso I e art. 31, § 1º, já que estes exercem a atividade de advocacia conforme expressamente disposto no art. 3º, § 1º da citada Lei, portanto gozam das mesmas prerrogativas atinentes aos advogados em geral, principalmente a independência e a liberdade no exercício de sua função (BRASIL, 1994).

Seguindo os parâmetros constitucionais, a Ordem dos Advogados do Brasil, através da Comissão de Advogados Públicos, tem estabelecido com suporte no Estatuto do Advogado um rol de súmulas, atinentes à atuação dos órgãos da advocacia pública

municipal, estadual e federal, “(...) tratando entre outros temas, da independência funcional, prerrogativas profissionais, inviolabilidade no exercício da profissão entre outros, (...)” (LORENZI, 2015, p. 60).

Moreira Neto é bastante veemente a fim de que não se confunda Estados com governos - transitórios e elegíveis, assim como não se pode confundir Advogados públicos com advogados de governantes -, a fim de que destaque a missão de zeladoria de valores que incumbe às funções essenciais à Justiça, dentre as quais a Advocacia de Estado, *verbis*:

Assim, enquanto *governos e governantes* são *transitórios* e refletem segmentos de maiorias, *Estado e Advocacia de Estado* são projeções institucionais *permanentes* de toda a sociedade, o que se reflete nas condições de suficiência e na própria natureza das respectivas investiduras constitucionais (2005, p. 22)

Assim, a justificativa contida no Projeto de Lei nº 10.887/2018, de que “(...) não é razoável manter-se questões de Estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fossem” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 24), na verdade funda-se no estado de coisas errático em que algumas Advocacias Públicas ainda não conseguiram lograr êxito total em sua função constitucional de independência perante o propósito inconfessável exatamente de Chefes do Poder Executivo arredios ao respeito institucional, atentando-se ao fato de que:

A generalizada má vontade, bem como a problemática inaceitação crônica, por parte desses agentes políticos mal informados ou mal-intencionados, da importância (quando não da urgente necessidade) dessa superlativa função de controle de juridicidade da Administração Pública, a cargo das instituições da Advocacia de Estado, não raras vezes afloram em atitudes autoritárias, desafiadoras, arrogantes e ameaçadoras, que ressurgem no Poder Executivo como um teimoso resquício de sombria herança absolutista que logrou sobreviver ao Estado Liberal, manteve-se no Estado do Bem-estar Social, floresceu no Estado Socialista, e tenta ainda sobreviver, como odioso anacronismo, no Estado Democrático de Direito. (MOREIRA

NETO, 2005, p. 32 – grifo nosso)

Portanto, a solução para tal problemática não passa pela solução fácil de retirada da legitimidade ativa do ente lesado para a propositura da ação de improbidade administrativa, antes tal modificação legislativa a longo prazo só trará o efeito contrário e não perseguido - qual seja a falta de controle interno, pela Advocacia Pública, dos atos ímprobos que podem ser fustigados na sua esfera de atuação.

No Estado de Direito Democrático instituído pela Constituição Federal, não cabe à Advocacia Pública somente legitimar decisões administrativas tomadas pelos gestores da coisa pública, antes deve exercer o controle interno da Administração e atuar judicialmente para concretizar os princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito e Social, sendo-lhe ínsito o papel primordial de defesa dos interesses do Estado, zelando pela interpretação e aplicação do Direito objetivando o ideal de justiça, por meio “(...) do respeito aos princípios densificadores do Estado de Direito, da democracia e da socialidade, conferindo efetividade aos valores materiais constitucionais.” (SANTOS, 2019, p. 436-437)

Ao se questionar a pouca efetividade da atuação judicial da advocacia pública na tutela da moralidade administrativa e do patrimônio público, a conclusão é que é exatamente a falta de cumprimento do comando constitucional em relação à efetividade e ao aperfeiçoamento da Advocacia Pública que tem ocasionado esse estado de coisas a que se refere a justificativa do projeto de lei cogitado.

Neste sentido, Moreira Neto refere que caso a Advocacia de Estado venha a falhar em ocupar os espaços de controle de juridicidade das atividades de interesse público, ocorrerá a ineficiência referida no projeto de lei, observando-se uma ingerência das alterações políticas e o manejo de questões de ato de improbidade como se administrativas fossem, correndo o risco de controle “(...) *por instrumentos inespecíficos*, quando não improvisados, já que serão, diferentemente da *Advocacia de*

Estado, instrumentos carentes de pertinência institucional, de capilaridade funcional e de especialidade profissional, e, conseqüentemente, mais propensos à ineficiência.” (2005, p. 59, grifo nosso).

Ou seja, conclui-se que a propalada ineficácia na utilização dos instrumentos processuais disponíveis à advocacia pública - como na hipótese de ajuizamento de ação de improbidade administrativa -, “(...) decorre de diversos fatores, como a ausência de autonomia administrativa e financeira, a interferência política e a desídia no trato da coisa pública” (LORENZI, 2015, p. 67). O autor é bastante enfático em suas apreciações:

A pouca atuação da advocacia pública na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa encontra fundamento em diversos fatores, como a falta de autonomia funcional, administrativa e financeira, a interferência política no exercício técnico-formal da carreira e a permanência em alguns advogados públicos da antiga postura funcional baseada na submissão e incúria frente aos problemas postos à sua apreciação. (LORENZI, 2015, p. 68)

Vê-se que a legitimidade ativa que a LIA atribuiu à Advocacia Pública vem de encontro com o papel de exercer com dignidade e eficiência a plenitude de seus deveres funcionais, notadamente o controle judicial e extrajudicial dos interesses da ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, postos à sua curadoria.

Entretanto, o perfil anacrônico atribuído muitas vezes à advocacia pública vem mudando e sendo substituído - onde há espaço institucional e mudança de postura funcional dos advogados públicos -, por um perfil proativo e combativo.

5. DO MICROSSISTEMA DO PROCESSO COLETIVO NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Outrossim, em relação à previsão no projeto de Lei nº 10.887/2018 de retirar a legitimidade ativa do ente público lesado para o ajuizamento da ação de improbidade, a doutrina

abalizada e a legislação pátria apontam na direção de dilatar cada vez mais a legitimidade ativa na defesa dos interesses coletivos.

De acordo com Fredie Didier Jr, o processo coletivo no Brasil é gênero que se subdivide em duas espécies: ações coletivas e casos repetitivos (DIDIER JR; ZANETI JR, 2019, p. 42). Conceitua a ação coletiva como “(...) a demanda que dá origem a um processo coletivo, pela qual se afirme a existência de uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva exigida para a tutela de grupo de pessoas” (DIDIER JR, ZANETI JR, 2019, p. 38).

Conforme Teori Zavascki, a regra geral é a de que a legitimidade *ad causam* em relação a direitos individuais indisponíveis exige o nexo de conformidade entre as partes da relação de direito material e as partes na relação processual porque a legitimação por substituição processual é admitida como exceção, sendo por tal motivo denominada extraordinária, conforme o caput do art. 18º do CPC. Inobstante há uma tendência no sistema processual brasileiro de expansão das hipóteses de substituição processual, objetivando precipuamente a tutela coletiva. A Constituição de 1988 adotou essa técnica para a proteção coletiva dos direitos transindividuais (art. 129, III) e também para os direitos individuais, de maneira que no campo da legitimação para tutela coletiva a substituição processual não é mais fenômeno excepcional, ao contrário, tornou-se a forma normal de atuação (ZAVASCKI, 2005, p. 215).

A legitimidade ativa na ação de improbidade é caracterizada como legitimação autônoma, extraordinária e disjuntiva, portanto decorre da substituição processual atribuída, concomitantemente, a todos os entes legitimados ativos por expressa previsão legal do art. 17 da LIA. Extraordinária porque a legitimação é por substituição processual; autônoma porque o legitimado extraordinário tem autorização legal para conduzir a ação coletiva independentemente da participação do titular do direito litigioso; exclusiva porque o legitimado extraordinário é o único a ser a parte principal no processo, sendo que o autor da situação

litigiosa deve intervir no processo na condição de assistente litisconsorcial na hipótese de direitos individuais homogêneos do art. 94 do CDC; concorrente porque são vários são os legitimados extraordinários previstos na lei para o ajuizamento da ação coletiva; disjuntiva porque cada legitimado pode exercer sua legitimação independente da vontade dos demais colegitimados (DIDIER JR; ZANETI JR, 2019, p. 216-217).

Por óbvio, a proteção à moralidade administrativa recebe um “plus” que se exterioriza em avanço civilizatório e jurídico quando se compara a sanção prevista na lei de ação popular, em relação às sanções civis discriminadas na LIA.

Com foco no fortalecimento da atuação estatal no combate à corrupção, houve a modernização da legislação anticorrupção, com a instituição de novas ferramentas para o combate à corrupção, dentre as quais se destaca a Lei nº 12.846/2013 (Lei nº 12.846/2013), que introduz no ordenamento jurídico pátrio o acordo de leniência como mecanismo consensual para sancionamento de pessoas jurídicas por atos de natureza corrupta praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Veja-se que a legislação atual está toda emaranhada no sentido da atuação coordenada dos órgãos de defesa da probidade administrativa, tanto que o art. 6º da LIA e o art. 19 da Lei Anticorrupção preveem a aplicação de perdimento de bens e se interligam para facultar às Advocacias Públicas ou órgãos de representação do ente lesado as respectivas ações para aplicar as sanções citadas.

O sistema de combate à corrupção aponta no sentido de “fortalecer, obedecendo-se, o arranjo jurídico positivo das atribuições, pois transmite previsibilidade e segurança jurídica, robustecendo por maior legitimidade o uso das ferramentas anticorrupção e potencializando os resultados” (SOARES, 2020, p. 114). Neste prisma, o que o ordenamento jurídico busca é um sistema de atuação em rede, a partir dos pilares constitucionais, atribuindo a diversos órgãos a defesa da probidade

administrativamente, atribuindo ao ente público lesado o dever e a legitimidade para ajuizamento da ação de improbidade, e ao Ministério Público restou a partir da legitimidade extraordinária para tanto (SOARES, 2020, p. 113).

Exatamente por dispor o ente lesado da faculdade de ajuizar a ação de improbidade, tendo em vista a eficiência e a segurança jurídicas, desde dezembro de 2016, com a edição da Portaria Interministerial AGU/CGU nº 2278/2016, atualmente com suporte na Portaria Conjunta AGU/CGU nº 04/2019, a Advocacia-Geral da União tem participado dos acordos de leniência da LAC, assinados desde então pelo Ministro da CGU e pelo Advogado-Geral da União, de modo que os acordos de leniência passaram a ter a natureza híbrida que abrange a responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas prevista na LAC, simultaneamente com a responsabilidade civil da Lei de Improbidade Administrativa e da própria LAC, em relação à União (MENEZES, VEIGA, ANTUNES, 2020, p. 46).

Tanto assim que “(...) a Controladoria-Geral da União, conjuntamente com a Advocacia-Geral da União, celebrou onze acordos de leniência com a previsão de retorno aos cofres públicos de aproximadamente R\$ 13,6 bilhões, dos quais R\$ 3,6 bilhões já foram efetivamente devolvidos pelas empresas colaboradoras” (MENEZES, VEIGA; ANTUNES. 2020, p. 46). Estes valores “(...) foram revertidos aos entes lesados pelos esquemas de corrupção em cada caso, como a União e a Petrobras, por exemplo” (LOPES, 2020. p. 14-15).

Lopes conclui que “conforme temos acompanhado no Brasil, a crescente sofisticação dos esquemas de corrupção demanda das autoridades constante aperfeiçoamento e modernização para que se possa impedir, combater e sanar as infrações de forma eficiente” (2020, p. 23).

Ante todo o exposto, não há como fugir da constatação de que o projeto de lei nº 10887/2018, ora analisado, no tocante à exclusão do ente lesado do polo ativo da ação de improbidade,

vai no sentido contrário das tendências de soluções e ações coordenadas entre autoridades mediante cooperação mútua entre os órgãos responsáveis pela defesa da probidade pública. Tanto que Lopes relata que:

Grandes avanços têm sido notados no Brasil com relação à ordenação entre órgãos internos e internacionais, nos casos que envolvem diferentes jurisdições. Em junho de 2019, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério Público Federal (MPF) e o Departamento de Justiça Norte-Americano (DoJ) anunciaram a conclusão da primeira negociação global no âmbito da Operação Lava Jato com as empresas Technip Brasil e Flexibras, totalizando o valor de R\$ 1,13 bilhão, dos quais R\$ 819 milhões serão pagos no Brasil. (2020, p. 19)

No tocante à atuação pró ativa das Procuradorias Públicas, no dia 06 de agosto de 2020 houve o anúncio da assinatura de acordo de cooperação técnica entre a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Tribunal de Contas da União (TCU) objetivando o combate à corrupção, no tocante principalmente aos acordos de leniência previstos na Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção (LAC), cujo preâmbulo externa exatamente a iniciativa de coordenar a atuação de órgãos titulares do poder sancionatório do Estado.⁷

⁷ “Percebe-se assim que, no que tange à função estatal de prevenção e combate à corrupção, o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro é dotado de um sistema de múltiplas camadas de competências e responsabilidades, com independência relativa ou mitigada entre elas.

E nesse sistema com múltiplas esferas de responsabilidade vários são os órgãos ou instituições públicas com atribuição e competência para exercer parcela do poder sancionatório do Estado, sem a existência de hierarquia ou subordinação entre eles.

Nesse contexto, dada a natureza multifacetária e plural dos atos de corrupção, esses atraem a incidência de um verdadeiro sistema de responsabilização que demanda a atuação articulada de várias instituições para combatê-la. Dentro deste sistema, destacam-se (i) as instituições com poder de investigação e persecução penal (no nível federal através da Polícia Federal e Ministério Público Federal); (ii) as instituições encarregadas de promover ações judiciais pela prática de ato de improbidade administrativa (no plano federal através do Ministério Público Federal e os entes públicos lesados, notadamente a União representada pela Advocacia-Geral da União); (iii) as

Portanto, torna-se clara a tendência de atuação coordenada das diversas esferas estatais de combate e prevenção à corrupção, responsáveis pelo poder sancionatório do Estado, mediante um sistema jurídico de múltiplas camadas independentes sem a existência de hierarquia ou mesmo subordinação entre si, envolvendo inclusive o âmbito das ações de improbidade, em termos de recuperação de divisas relacionadas à corrupção. De modo que na esfera federal, o Estado se organizou de maneira que previu instituições de investigação e persecução penal, quais sejam a Polícia Federal e o Ministério Público Federal; as instituições responsáveis pelo ajuizamento das ações de ato de improbidade administrativa: o Ministério Público Federal e os entes públicos lesados, particularmente a União representada pela Advocacia-Geral da União; os entes comissionados de controle interno e combate à corrupção a cargo da Controladoria-Geral da União e o ente incumbido do controle externo dos demais Poderes, o Tribunal de Contas da União (ROMANOFF, 2020, p. 71-72).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o estudo, a crescente sofisticação da corrupção exige das autoridades um constante aperfeiçoamento para que se atinja o objetivo de impedir, combater e sanar eficientemente as infrações que atinjam a moralidade administrativa, enquanto valor de natureza absoluta que se insere nos pressupostos exigidos para a efetivação do regime democrático, patrimônio moral da sociedade.

Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem

instituições comissionadas legalmente para exercer as funções próprias ao controle interno, à persecução administrativa nos termos da Lei nº 12.846/2013 e à prevenção e combate à corrupção (no âmbito do Poder Executivo federal, a cargo da Controladoria-Geral da União); bem como (iv) as instituições incumbidas do controle externo dos demais Poderes (que no âmbito federal é exercido pelo Tribunal de Contas da União).” (ROMANOFF, 2020, p. 71-72)

proteger esse patrimônio de modo incondicional, punindo a sua violação, objetivando a consecução do interesse público, já que a probidade administrativa é um direito transindividual protegido por normas específicas, que instituem instrumentos processuais específicos e fixam diferenciadamente a legitimação ativa *ad causam*, o respectivo procedimento e as sanções aplicáveis.

Assim, a justificativa contida no Projeto de Lei nº 10.887/2018, da irrazoabilidade de se manter questões de Estado ao sabor das alterações políticas e tratar de questões de ato de improbidade como administrativas, funda-se no estado de coisas em que algumas Advocacias Públicas ainda não conseguiram lograr êxito total em sua função constitucional de independência frente a pressões externas políticas.

Portanto, a proposta legislativa de retirada da legitimidade ativa do ente lesado para a propositura da ação de improbidade administrativa só trará o efeito contrário e não desejado, qual seja a falta de controle interno pela Advocacia Pública dos atos ímprobos. A atual conjuntura dos grandes esquemas de corrupção envolvendo diferentes países, exige a coordenação entre diferentes órgãos internos no Brasil e internacionais em casos envolvendo diversas jurisdições.

A Advocacia de Estado, enquanto Função Essencial à justiça, serve à sociedade no desempenho de suas funções precípuas, qual seja a representação judicial e a consultoria do ente público. Tendo-se em conta que as perspectivas de realização plena das missões constitucionais dessas carreiras de Estado, dependerão fundamentalmente da compreensão que tenham seus próprios membros e as estruturas governamentais sobre o pleno sentido da sua missão essencial à justiça, no qual necessariamente se inclui a realização da democracia, que lhes impinge sustentar suas prerrogativas funcionais, notadamente a de independência técnico-funcional, de índole constitucional, em sua plenitude, a fim de contribuir na construção do Estado Democrático de Direito.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 26 ago. 2019.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n° 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 08 jan. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n° 8.906, de 4 de julho de 1994*. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm. Acesso em 09 jan. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n° 12.846, de 1° de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em 05 jan. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. *Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 12 jan. 2021.

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 10887/2018*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em 12 dez. 2020.
- DIDIER Jr, Fredie & ZANETI Jr, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 13 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.
- FRIDRICZEWSKI, Vanir. Importancia-estrategica-da-legitimidade-dos-entes-publicos-lesados-para-ajuizamento-de-aco-es-de-improbidade. *Estadão*. 11/11/2020. Blogs Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/importancia-estrategica-da-legitimidade-dos-entes-publicos-lesados-para-ajuizamento-de-aco-es-de-improbidade/>. Acesso em 12 dez. 2020.
- GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro* nº 66, p. 29/82, out/dez 2017.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Ação Popular: aspectos polêmicos: lei de responsabilidade fiscal, improbidade administrativa, danos causados por liminares e outros pontos relevantes*. Rio de Janeiro: Forense. 2004.
- LOPES, Sara Martins Gomes. Comentários ao Estudo de Direito Comparado *Resolving Foreign Bribery Cases With Non-Trial Resolutions* da OCDE. *Acordos de Leniência da Lei nº 12.846, de 2013: A experiência da CGU e da AGU (Aspectos Práticos, Teóricos e Perspectivas)*, vol.12 - n. 03 - Brasília-DF, set./dez. 2020, p. 09-24.
- LORENZI, Marcelo Tarlá, *O controle da probidade administrativa pela advocacia pública*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, p. 112, 2015.

- MADEIRA, Danilo Cruz. O papel da advocacia pública no estado democrático de direito. *Revista da AGU* n^o, v. 26, p. 106, 2010
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Sanções por ato de improbidade administrativa*. Enciclopédia jurídica da PUCSP ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. São Paulo. 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa_58edcb9e6b74d.pdf. Acesso em 02 ago.2019.
- MENEZES, Matheus Bredt de; VEIGA, Victor Godoy; ANTUNES, Viviane André. Acordo de Leniência: as obrigações pecuniárias e seus efeitos na perspectiva das Leis n^o 12.846/2013 e 8.429/1992. *Acordos de Leniência da Lei n^o 12.846, de 2013: A experiência da CGU e da AGU (Aspectos Práticos, Teóricos e Perspectivas)*, vol.12 - n. 03 - Brasília-DF, set./dez. 2020, p. 43-58.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado Revisitada* Essencialidade ao Estado Democrático de Direito. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo*, v. 4, n. 4, 2^o semestre 2005, p. 21.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. Livraria RT. 2000.
- ROMANOFF, Rafael. Da Restituição de Lucros Indevidos em Caso de Corrupção: fundamentos Legais para adoção de *Disgorgement* como ferramenta para recuperação de ativos. *Acordos de Leniência da Lei n^o 12.846, de 2013: A experiência da CGU e da AGU (Aspectos Práticos, Teóricos e Perspectivas)*, vol.12 - n. 03 - Brasília-DF, set./dez. 2020, p. 59-78.
- SOARES, Pedro Vasques. Múltiplas Instâncias de Responsabilização e Consensualidade na Lei n^o 12.846/2013. *Acordos de Leniência da Lei n^o 12.846, de 2013: A experiência da CGU e da AGU (Aspectos Práticos, Teóricos e*

- Perspectivas*), vol.12 - n. 03 - Brasília-DF, set./dez. 2020, p. 109-134.
- SANTOS, Marcus Gouveia dos. A Advocacia Pública como instituição essencial ao Estado de Direito Democrático e Social. *Journal of Institutional Studies. Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 2, p. 422-440, maio/ago. 2019. doi: 10.21783/rei.v5i2.396.
- SILVA, José Afonso da. A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 230, p. 281-290, 2002.
- Superior Tribunal de Justiça, Primeira Seção, *RESP 1.319.515 – ES*. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia filho, R.p/acórdão Min. Mauro Campbel Marques. J. 22/08/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1171905&num_registro=201200710280&data=20120921&formato=PDF>. Acesso em 26 ago. 2020.
- Supremo Tribunal Federal, Pleno. *ADI 2797- DF*, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Redator do acórdão: Min. Ayres Britto (ADI-ED), j. 16/05/2012. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2082833>>. Acesso em 26 ago. 2020.
- ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 2005. 290 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.