UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL

LEONARDO MARINHO DALLAPÍCULA

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ELEMENTOS DA DEMANDA, PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA E *IURA NOVIT CURIA*

VITÓRIA
2024

LEONARDO MARINHO DALLAPÍCULA

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ELEMENTOS DA DEMANDA, PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA E *IURA NOVIT CURIA*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Processual, na área de concentração Justiça, Processo e Constituição.

Orientador: Prof. Dr. Tiago Figueiredo Gonçalves

VITÓRIA
2024

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

Dallapícula, Leonardo Marinho, 1998-
D144a Ação de improbidade administrativa: elementos da demanda, princípio da congruência e iura novit curia / Leonardo Marinho Dallapícula. - 2024.
116 f.

Orientador: Tiago Figueiredo Gonçalves.
Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Direito processual. 2. Processo civil. 3. Improbidade administrativa. 4. Sentenças. I. Gonçalves, Tiago Figueiredo. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 340

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO MESTRANDO LEONARDO MARINHO DALLAPÍCULA

Às 14 horas do dia 26 do mês de abril do ano de 2024, via webconferência, reuniu-se a Banca Examinadora assim composta: Prof. Dr. Tiago Figueiredo Gonçalves (orientador); Prof. Dr. Rodrigo Reis Mazzei (membro interno); Profª. Drª. Sarah Merçon-Vargas (membro convidado - UFES e FUCAPE); Prof. Dr. Marcos Vinícius Pinto (membro externo - FDV); para a sessão pública de Defesa de Dissertação do mestrando LEONARDO MARINHO DALLAPÍCULA com o tema: "AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ELEMENTOS DA DEMANDA, PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA E IURA NOVIT CURIA". Presentes os membros da banca e o examinando, o presidente deu início a sessão, passando a palavra ao aluno; após exposição de 20 minutos por parte do examinando, os membros da banca formularam as suas arguições, as quais foram respondidas pelo aluno; em seguida, o presidente da sessão solicitou que os presentes deixassem a sala virtual para que a banca pudesse deliberar; ao final das deliberações, o presidente da sessão convocou o mestrando e os interessados para ingressarem na sala; com a palavra, o presidente da banca leu a decisão da banca que resultou a:

X	**APROVAÇÃO** do examinando; por fim, o presidente da sessão alertou que o aprovado somente terá direito ao título de Mestre após a entrega da versão final de sua dissertação em meio digital à Secretaria do Programa e da homologação do resultado da defesa pelo Colegiado Acadêmico do PPGDIR/UFES.
	REPROVAÇÃO do examinando; por fim, o presidente da sessão alertou que o aluno deverá verificar no Regimento do PPGDIR/UFES quais os efeitos desta decisão, devendo eventuais requerimentos serem dirigidos por escrito à coordenação do PPGDIR/UFES.

Conforme decisão do Colegiado Acadêmico do dia 29.09.2023, os conceitos dos campos acima passaram a seguir a seguinte métrica: 0,0 (zero) a 6,9 (seis vírgula nove) = REPROVADO; 7,0 (sete) a 10,0 (dez) – APROVADO.	**NOTA**

Documento assinado digitalmente conforme descrito no(s) Protocolo(s) de Assinatura constante(s) neste arquivo, de onde é possível verificar a autenticidade do mesmo.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA

O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
TIAGO FIGUEIREDO GONCALVES - MATRÍCULA 2723721
Membro - Colegiado do Programa de Pós-graduação em Direito Processual
Em 26/04/2024 às 17:19

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/917933?tipoArquivo=O

Documento assinado digitalmente conforme descrito no(s) Protocolo(s) de Assinatura constante(s) neste arquivo, de onde é possível verificar a autenticidade do mesmo.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA

O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
RODRIGO REIS MAZZEI - SIAPE 2063813
Departamento de Direito - DD/CCJE
Em 29/04/2024 às 09:27

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/918174?tipoArquivo=O

Documento assinado digitalmente conforme descrito no(s) Protocolo(s) de Assinatura constante(s) neste arquivo, de onde é possível verificar a autenticidade do mesmo.

LEONARDO MARINHO DALLAPÍCULA

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ELEMENTOS DA DEMANDA, PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA E *IURA NOVIT CURIA*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Processual, na área de concentração Justiça, Processo e Constituição.

Aprovada em ____ de _____de 2024.

COMISSÃO EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Tiago Figueiredo Gonçalves
PPGDIR/UFES
Orientador

_____

Prof. Dr. Rodrigo Reis Mazzei
PPGDIR/UFES
Membro Interno

_____

Profª. Drª. Sarah Merçon-Vargas
UFES e FUCAPE Business School
Membro Convidado

_____

Prof. Dr. Marcos Vinícius Pinto
Faculdade de Direito de Vitória – FDV
Membro Externo

Aos meus pais, Sérgio e Márcia, pelo exemplo e por me ensinarem o valor do conhecimento, mas, especialmente, por todo o amor. Ao meu irmão, Henrique, por quem tenho também grande admiração. Vocês foram fundamentais para tornar realidade este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente, ao meu orientador, Tiago Figueiredo Gonçalves, por aceitar me guiar nesta pesquisa, bem como por me conceder a oportunidade de acompanhá-lo durante as aulas do curso de graduação em Direito na UFES. Obrigado por estar sempre disponível para me ajudar com o necessário para a elaboração desta dissertação.

Não poderia deixar de agradecer, também, aos Professores Rodrigo Reis Mazzei e Sarah Merçon-Vargas, que juntamente com o Professor Tiago Figueiredo Gonçalves, realizaram o exame de qualificação deste trabalho e cujas observações foram imprescindíveis para que a dissertação pudesse ser, em muito, aprimorada. A vocês, meu especial muitíssimo obrigado.

Agradeço, ainda, à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Espírito Santo, por, após ter oportunizado-me a inesquecível e prazerosa caminhada da graduação, ter proporcionado também a oportunidade de conclusão dessa etapa relevante, que é a pós-graduação.

Por fim, deixo agradecimentos à minha família pelo constante apoio e, especialmente, à Carolina, por sempre incentivar minha carreira acadêmica e profissional.

RESUMO

A ação de improbidade administrativa é tradicionalmente conhecida na sociedade e na prática jurídica como a via de responsabilização do sujeito que pratica ato ímprobo, do qual, em tese, resulta em enriquecimento ilícito, causa prejuízo ao erário e/ou atenta contra os princípios da administração pública. Ocorre que os processos de improbidade administrativa sofreram uma profunda mudança pela Lei nº 14.230/2021, sendo que sua natureza jurídica civil repercute na forma como devem ser interpretados os elementos da demanda e as alterações promovidas pela recém-chegada legislação no que se diz respeito à aplicação do princípio da congruência e do aforismo *iura novit curia*. Por meio do método dedutivo, a presente pesquisa parte da premissa de que é possível conformar o conteúdo e o alcance dessas novas normas processuais incidentes sobre a ação civil punitiva regida pela Lei nº 8.429/1992 a favor da prestação da tutela jurisdicional efetiva.

Palavras-chave: processo civil; direito administrativo sancionador; improbidade administrativa; elementos da demanda; princípio da congruência.

ABSTRACT

The administrative improbity action is traditionally known in society and in legal practice as the way to hold accountable the person who practices an act of administrative improbity, which, in theory, results in illicit enrichment, causes damage to the treasury and/or violates the principles of public administration. It so happens that administrative improbity processes have undergone a profound change by the Law 14.230/2021, and their civil legal nature has repercussions on the way in which the elements of the demand and the changes promoted by the newly arrived legislation with regard to the application of the principle of congruence and the aphorism iura novit curia should be interpreted. By means of the deductive method, the present research starts from the premise that it is possible to conform the content and the scope of these new procedural rules applicable to the punitive civil action governed by Law 8.429/1992 in favor of providing effective judicial protection.

Keywords: civil procedure; sanctioning administrative law; administrative improbity; elements of demand; principle of congruence.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8
2 ASPECTOS PROCESSUAIS DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 12
2.1 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DEFINIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA 12
2.2 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CARÁTER REPRESSIVO 17
2.3 LEI Nº 14.230/2021: REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA . 21
2.4 MICROSSISTEMA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 22
3 ELEMENTOS DA DEMANDA E DEFESA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 25
3.1 PARTES 25
3.2 CAUSA DE PEDIR 29
3.3 PEDIDO 43
3.4 CAUSA DE RESISTIR 49
4 PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA E ESTABILIZAÇÃO DA DEMANDA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 55
4.1 PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA: DEFINIÇÃO E TERMINOLOGIA 55
4.2 PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL 59
4.3 VALORES VINCULADOS AO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA 62
4.4 ESTABILIZAÇÃO DA DEMANDA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 67
5 *IURA NOVIT CURIA* NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 70
5.1 DECISÃO DE TIPIFICAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 70
5.2 *IURA NOVIT CURIA* NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 81
5.3 NULIDADE POR INFRAÇÃO AO ARTIGO 17, § 10-F, I, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 85
5.4 REPERCUSSÕES DAS NORMAS PROCESSUAIS SOBRE O AFORISMO *IURA NOVIT CURIA* DA LEI Nº 14.230/2021 NO PROCESSO PENAL 100
6 CONCLUSÃO 104
REFERÊNCIAS 107

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação busca analisar algumas das inovações normativas introduzidas pelo legislador ordinário, em 2021, no procedimento que visa a responsabilização do agente que pratica ato de improbidade administrativa, do qual, em tese, resulta em enriquecimento ilícito, causa prejuízo ao erário e/ou atenta contra os princípios da administração pública.

No primeiro capítulo, apresenta-se introdução em torno do procedimento especial da improbidade administrativa, delimitando seu conceito, sua finalidade e sua disciplina infraconstitucional.

Além disso, destaca-se o caráter repressivo da ação de improbidade administrativa e a mudança do seu regime processual aplicável após o advento da Lei Federal nº 14.230/2021, conhecida pela literatura jurídica como "reforma da Lei de Improbidade Administrativa".

No segundo capítulo, a presente exposição se debruça sobre cada um dos elementos que constituem a ação civil punitiva regida pela Lei nº 8.429/1992, quais sejam as partes, a causa de pedir e o pedido, bem como sobre a causa de resistir, enquanto elemento em que se apoia a defesa do réu.

Neste estudo, faz-se restrição ao vocábulo pedido, entendendo-o em sentido estrito, apenas como um dos elementos da demanda, e, não em sentido lato, como sendo a lide como um todo. Por premência de tempo, não se dedica espaço para uma análise aprofundada deste elemento da ação, considerando que a finalidade da presente pesquisa está restrita à análise das limitações ao magistrado trazidas pela causa de pedir da demanda de improbidade administrativa.

Por sua vez, no terceiro capítulo, pretende-se estudar o princípio da congruência, que, no direito processual civil, envolve todos os elementos identificadores da ação, objetivos e subjetivo, de modo que a sentença deve guardar correspondência com a demanda.

Decerto, em tal ramo do direito, do ponto de vista objetivo, o juiz está vinculado ao pedido em sentido estrito e aos fatos jurídicos trazidos na causa de pedir e na causa de resistir. Do ponto de vista subjetivo, fica vinculado às partes do processo.

Ademais, a norma da congruência abordada no presente trabalho é denominada externa, na medida em que se dá entre peças processuais diferentes, não se tratando de uma exigência de congruência interna existente entre a motivação da sentença do processo de improbidade administrativa e a sua parte dispositiva.

Tradicionalmente, na processualística brasileira, o princípio da congruência é tratado como a vinculação do juiz aos pedidos expressamente formulados pelo autor, em um recorte que aborda sobretudo os limites para a atuação jurisdicional impostos pelo pedido em sentido estrito e os vícios decorrentes de sua não observância que resultam nas decisões judiciais *ultra*, *extra* e *citra petita*.

Para fins desta monografia, pretende-se estudar uma classificação menos abrangente do princípio da congruência externa da sentença na ação de que trata a Lei nº 8.429/1992, qual seja a sua faceta relacionada com a causa de pedir da demanda de improbidade administrativa.

Extrai-se do presente estudo, dessa forma, um elemento subjetivo (as partes) e um objetivo (pedido em sentido estrito), sem prejuízo de breves considerações a respeito destes em subcapítulos específicos.

Assim, objetiva-se analisar qual é o alcance do princípio da congruência da sentença em sua perspectiva externa, objetiva e causal no âmbito da ação de improbidade administrativa, buscando, também, delimitar o momento processual em que ocorre a estabilização da demanda nesta ação civil de caráter repressivo com a nova sistemática processual trazida pela Lei nº 14.230/2021.

No último capítulo, visa-se delinear o procedimento adequado para a realização da decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa e da previsão de nulidade da decisão de mérito total ou parcial que condenar o requerido por tipo diverso daquele previamente fixado, nos termos do artigo 17, § 10-C, combinado com o artigo 17, § 10-F, I, ambos da Lei nº 8.429/1992, tendo em vista que estes novos dispositivos normativos geraram dúvidas e incertezas quanto a sua aplicação.

Para tanto, impõe-se buscar, à luz dos três principais sujeitos processuais (autor, réu e juiz), a interpretação sistemática que seja mais compatível com os princípios constitucionais do direito

administrativo sancionador, que faça o melhor sentido e que não inviabilize a punição dos ilícitos.

Procura-se, ainda, verificar quais são os principais limites e condições para a aplicação do aforismo *iura novit curia* no processo de improbidade administrativa, delimitando o seu campo de atuação e a sua amplitude.

Por outro lado, o ordenamento jurídico brasileiro admite, em casos especiais, a transposição dos limites objetivos da demanda, permitindo ao órgão julgador extrapolar o que foi estabelecido pelas partes em seus atos postulatórios, fato que demonstra que a congruência não tem incidência absoluta, não constituindo dogma inafastável. Entretanto, o exame das exceções à congruência legalmente positivadas demandaria análise específica além do objeto deste trabalho.

Outro recorte que precisa ser ratificado é que o presente estudo se restringe à examinar a congruência no julgamento, proferido em primeiro grau de jurisdição, que põe fim à fase cognitiva do procedimento especial da improbidade administrativa, deixando-se de lado a correspondência entre a causa de pedir e a decisão interlocutória e entre o recurso e o acórdão.

Cumpre também deixar de fora da análise que segue o aspecto recursal da congruência, apesar de se terem salientado no texto, também, alguns ângulos recursais relacionados com o combate aos vícios de incongruência quanto aos limites causais da demanda de improbidade administrativa, os quais geram as sentenças *ultra*, *extra* e *citra causa petendi*.

À vista dessa delimitação temática, devido a grande aproximação da ação de improbidade administrativa com o processo punitivo penal, incluíram-se algumas implicações processuais penais, fazendo-se, em subcapítulo específico, um sucinto exame das repercussões das normas processuais específicas sobre o aforismo *iura novit curia* da Lei nº 14.230/2021 no processo penal, sobretudo na *emendatio libelli* e na *mutatio libelli*, institutos regulamentados, respectivamente, pelos artigos 383 e 384, ambos do Código de Processo Penal.

Diante do exposto, é certo que as consequências da adoção dos entendimentos aqui defendidos são as mais variadas, com repercussões nos mais diversos aspectos da ação de improbidade administrativa.

No entanto, pode-se afirmar que não se pretende comentar cada dispositivo deste procedimento especial, tampouco se aprofundar em tais consequências e nas peculiaridades materiais da improbidade administrativa.

Por fim, destaca-se que foi utilizada a metodologia dedutiva, com vistas a alcançar conclusão específica na pesquisa, que teve como premissa a possibilidade das novas garantias processuais introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, sobretudo as relacionadas ao princípio da congruência e ao aforismo *iura novit curia*, se compatibilizarem com a prestação da tutela jurisdicional efetiva.

2 ASPECTOS PROCESSUAIS DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Preliminarmente, os limites impostos pelos objetivos perseguidos no presente trabalho levam a uma reflexão mais detida em torno do procedimento especial da improbidade administrativa, com enfoque para o seu caráter repressivo e para a mudança do seu regime processual aplicável após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

2.1 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DEFINIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA

A ação de improbidade administrativa é, por exclusão, uma ação civil, possuindo suas próprias características e peculiaridades relacionadas com a sua natureza jurídica punitiva, tais como a desigualdade da relação processual[1] e a superioridade de forças da acusação.[2]

Devido às suas idiossincrasias, possui natureza, contornos e regramentos próprios, podendo ser considerada um procedimento especial marcado por singularidades sancionatórias, no qual o Estado busca punir ilícitos qualificados como atos de improbidade administrativa[3] descritos pela Lei nº 8.429/1992.

Prova disso é que, no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

---

[1] Sobre o desequilíbrio estrutural da relação processual, embora no campo do processo penal, ver: "[...] A disparidade entre a parte pública, amparada por todos os instrumentos de persecução penal, e o réu, estigmatizado e temeroso da perda da liberdade, atua no próprio processo, e decorre da forma pela qual se estrutura a relação das partes neste âmbito. Não é consequência de nenhuma vulnerabilidade de natureza material, observada fora do processo. No processo civil, via de regra, as partes são iguais - e tratadas como iguais - até que alguma peculiaridade, presente no plano da vida, demonstre o contrário. Se, por exemplo, for observada a hipossuficiência econômica ou técnica de uma delas, serão viabilizados instrumentos para suprir esta condição, tais como a assistência judiciária gratuita e a inversão do ônus da prova. Mas a compensação das vulnerabilidades incide de forma pontual e acidental, diversamente do que ocorre no campo do processo penal, em que a estrutura da relação processual exige a criação de métodos mais generalizados - aplicáveis a todos os processos penais - para exercerem o papel de fiéis da balança" GUEDES, Clarissa Diniz. **Persuasão racional e limitações probatórias**: enfoque comparativo entre os processos civil e penal. 2013. 471 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2013. p. 28-29.

[2] Sobre a natureza jurídica civil da ação de improbidade administrativa, ver: STF, Pet 3240 AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Red. p/ o ac. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 10/05/2018 (Informativo de Jurisprudência do STF 901).

[3] "[...] A improbidade administrativa não possui um conceito legal, mas pode ser compreendida como ação ou omissão do agente no exercício de função pública dotada de gravidade extraordinária no tocante à lesividade ou à reprovabilidade do ato, subsumindo-se, assim, ao tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, diante da vontade manifesta do alcance daquele fim ilícito (dolo específico) e que impõe a cominação, isolada ou cumulativa, das sanções previstas na Lei 8.429.92." BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 150.

(CRFB/1988), o campo de normas de tutela da probidade da Administração Pública encontra-se no contexto da Organização do Estado, estabelecendo, o art. 37, § 4º, da CRFB/1988, que os atos ímprobos "[...] 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".

Analisando o dispositivo em questão, uma parcela da literatura jurídica costuma referir, com razão, que a expressão "sem prejuízo da ação penal cabível" foi utilizada, na CRFB/1988, para designar que a ação de improbidade administrativa não é uma ação penal.

Outrossim, cabe registrar que a ação disciplinada na Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, não possui natureza jurídica administrativa, tendo em vista que "[...] 'processo administrativo' pressupõe ausência de jurisdição, o que não é o caso da ação de improbidade administrativa"[4].

Por sua vez, consoante o art. 1º, *caput*, da LIA, o microssistema da ação de improbidade administrativa tutelará a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos da Lei nº 8.429/1992.

A esse respeito, bem lecionaram José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti:

> [...] Entende-se que a Constituição estabeleceu a disciplina legal de uma política sancionatória civil judicial de atos de improbidade administrativa, incumbindo ao Poder Judiciário o exercício da competência sancionatória, que o cumpre mediante o devido processo legal judicial civil, dando aplicação e efetividade ao sistema de responsabilização. As normas disciplinadoras da improbidade administrativa conjugam normas jurídicas de direito material (sujeitos passivos, sujeitos ativos, ilícitos, sanções, prescrição etc.) e normas jurídicas de direito processual (ação, fase de admissibilidade, medidas cautelares etc.). Como a União tem competência legislativa exclusiva sobre direito processual civil, o legislador federal pode reunir a disciplina legal em um mesmo diploma geral – eis a técnica utilizada pela Lei nº 8.429/1992. Os ilícitos nela tipificados com a abertura semântica impregnada na norma constitucional, descortinam ilegalidades praticadas por agentes públicos, com o perfil conceitual fixado pelo legislador – frise-se o conceito amplíssimo do artigo 1º e 2º da LGIA, em que vigora técnica de alargamento das entidades tuteladas e dos sujeitos responsáveis.[5]

---

[4] BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 22.

[5] OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, ano

Na prática forense, anteriormente à reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, predominou o entendimento de que a ação judicial cabível para apurar e punir os atos de improbidade administrativa seria uma espécie de ação civil pública.

O *modus operandi* consistia no ajuizamento, pelo Ministério Público, de ações de improbidade administrativa, por meio da ação civil pública de que trata a Lei nº 7.347/1985, com fundamento no art. 129, III, da CRFB/1988, com ampla aceitação pela jurisprudência.[6]

É verdade que grande parcela da literatura jurídica e da jurisprudência se utilizavam da terminologia "ação civil pública por ato de improbidade administrativa", fato que não escapou de duras críticas doutrinárias dos que não admitiam a inclusão da ação de improbidade administrativa como uma espécie de ação civil pública, por entender essas ações como diferentes, sobretudo pela causa de pedir próxima.[7]

O problema[8] é que: "Sob o enfoque da tutela do interesse público envolvido nessas ações, os Tribunais passaram a admitir presunções e a relativizar direitos fundamentais dos réus, inclusive, de ordem processual, em prol da prevenção e reparação dos direitos coletivos"[9].

22, n. 120, mar./abr. 2020. p. 100-101.

[6] Entendendo ser a ação de improbidade administrativa uma espécie de ação civil pública, aponta-se, por exemplo, o seguinte julgado: STJ, AgInt no AREsp 1.235.685/BA, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª Turma, j. 06/08/2019, DJE 09/08/2019.

[7] Sobre o assunto, ver: "A ação de improbidade administrativa tem a função principal de punir o corrupto na Administração Pública e uma função secundária, de ressarcimento do erário. Esse desiderato a distingue da ação popular e da ação civil pública. Impossível o autor de uma ação popular cumular pedido de natureza punitiva, tal como suspensão dos direitos políticos. O procedimento é incorreto e falta a ele legitimidade para o pedido. De igual forma, não pode o Poder Judiciário apreciar pedido de natureza punitiva nos moldes da Lei da Ação Civil Pública. Embora o Ministério Público seja legitimado extraordinário (Lei nº 8.429/1992, artigo 17), as sanções só podem ser aplicadas mediante procedimento especial rígido" SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa**: teoria e prática. 4. ed. Leme: JH Mizuno, 2019. p. 354. Ademais: "Pela regra da especialidade, como a Lei nº 8.429/92 regulou inteiramente a improbidade administrativa e não há previsão de aplicação subsidiária da Lei da Ação Civil Pública, afasta-se a possibilidade de interação entre as Leis nº 7.347/85 e 8.429/92. Destarte, pode-se extrair as seguintes conclusões: a) a ação civil pública é um modelo processual coletivo destinado exclusivamente à tutela de direitos supra-individuais; incabível, assim, a proteção do erário público por seu intermédio; b) a ação de improbidade não se caracteriza como modelo processual dirigido à proteção de direitos supra-individuais e sim como uma demanda civil com cunho nitidamente repressivo" FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo**: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 301.

[8] "[...] ao sobrepor um rito que impulsiona e privilegia a procedência da pretensão autoral, em relação a um procedimento especialíssimo previsto na Lei nº 8.429/92 e que deveria atenuar a tenacidade punitiva estatal, foram geradas distorções que banalizaram a propositura e procedência de ação punitiva estatal de grave repercussão para os réus." BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 95.

[9] BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade**

Ao discorrer sobre o período anterior à reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, Marcos Vinícius Pinto observa que:

> Antes da Lei nº 14.230/2021, a ação de improbidade administrativa se colocava entre 'mundos' processuais distintos: podia resultar em punição, mas não tinhas as garantias do processo penal; podia ter o caminho 'facilitado' para a procedência (punição), se compreendida como processo coletivo; e, por fim, nela podiam ser distribuídos encargos simétricos, apesar da assimetria nela existente pela presença do Estado acusador no exercício do *ius puniendi* contra o acusado.[10]

Quanto ao ponto, vale o alerta de que a reforma instituída pela Lei nº 14.230/2021 excluiu definitivamente a ação de improbidade administrativa do microssistema de tutela coletiva[11], criando para ela um microssistema próprio, como se verá com maior profundidade no subcapítulo 2.4.

Por seu turno, o art. 17-D, da LIA[12], estabelece que:

> Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos

---

administrativa. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 89.

[10] PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de improbidade administrativa**: presunção de inocência e *ne bis in idem*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 97-98.

[11] A respeito do microssistema de tutela coletiva, invoca-se o seguinte julgado: "[...] A carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microssistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas" STJ, REsp 686.993/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU 25/05/2006.

[12] Ao tratar deste dispositivo normativo, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira explicitam que: "O art. 17-D, *caput*, do CPC, ao prever que a ação de improbidade administrativa não é uma ação civil, parece, na realidade, se referir à ação civil pública, o que pode ser confirmado pela segunda parte do dispositivo, ao prever que seu ajuizamento seja vedado para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. E, de maneira ainda mais clara, no parágrafo único, ao prever que, fora as hipóteses contempladas pela Lei 8.429/1992, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos – inclusive políticos, entes públicos e governamentais – por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985" NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. p. 155.

termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

No dispositivo legal ora comentado, sustenta-se que, o legislador ordinário, ao se valer da expressão "não constitui ação civil", o fez para indicar que a ação de improbidade administrativa não pode ser considerada como uma espécie de ação civil pública, sendo proibido o seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Portanto, entende-se que é uma imprecisão, perante o atual cenário, rotular a ação de improbidade administrativa como uma espécie de ação civil pública, bem como afirmar que a ela se aplica o microssistema de tutela coletiva.

Além disso, a posição dita majoritária em doutrina, para o direito processual penal, é a de que a imputação é o veículo da pretensão punitiva do Estado.

Com efeito, Gustavo Henrique Badaró assinala que: "Sendo delito um fato jurídico, isto é, um fato conforme um modelo ou tipo penal, o conteúdo da imputação é a afirmação de que uma pessoa (o imputado) praticou um fato previsto por uma norma penal"[13].

Nessa lógica, ao passo que no direito processual civil, pode-se afirmar que o objeto do processo[14] é o pedido iluminado pela causa de pedir[15], no direito processual penal, diz-se que este é definido pelo fato típico imputado[16].

Essas premissas conduzem, agora, à discussão sobre o que pode ser considerado como o objeto do processo de improbidade administrativa.

---

[13] BADARÓ, Gustavo Henrique. **A correlação entre acusação e sentença**. 5. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022. p. 83.

[14] No presente estudo, adotam-se como sinônimos os termos "objeto do processo", "mérito da causa" e "objeto litigioso do processo". No entanto, por ser tangencial ao escopo delimitado para este trabalho, não serão aqui analisadas todas as muitas doutrinas em torno do conceito de objeto do processo. Ver, para uma análise mais profunda: BADARÓ, Gustavo Henrique. **A correlação entre acusação e sentença**. 5. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022. p. 49-105.

[15] LEONEL, Ricardo de Barros. **Causa de pedir e pedido**: o direito superveniente. São Paulo: Método, 2006. p. 86.

[16] Nesta linha: "[...] Assim como a demanda no processo civil, no processo penal a acusação ou a imputação representam o veículo que traz a pretensão para o processo. Portanto, podemos falar indistintamente em fato objeto da imputação ou fato objeto da acusação como sinônimos, como objeto do processo penal" BADARÓ, Gustavo Henrique. **A correlação entre acusação e sentença**. 5. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022. p. 107.

Em síntese, assim como no direito processual penal, entende-se que o objeto da ação de que trata a Lei nº 8.429/1992 corresponde ao fato típico imputado, adotando, quanto ao ponto, o seguinte ensinamento de Marcos Vinícius Pinto:

> [...] o objeto da ação de improbidade administrativa é o fato imputado, tal como no processo penal, e isso se dá porque a garantia do *ne bis in idem* recai sobre essa ação cível punitiva. Aliás, com a Lei 14.230/2021, o legislador passou a adotar expressamente o conceito de imputação (art. 17, § 6.º, I, art. 17, § 6.º-B, art. 17, § 10-C, art. 17, § 15, todos da LIA). O objeto, portanto, reside em verificar se o acusado incorreu no fato típico previsto na LIA. Dessa certeza sobre a ocorrência ou não do fato resultam algumas consequências: se provado, haverá punição; se não provado, o pedido será julgado improcedente (e o acusado é inocentado);[17]

Assim sendo, pode-se dizer que a causa de pedir é o elemento da demanda que pode melhor identificar tanto o objeto do processo de improbidade administrativa quanto o objeto do processo penal.

2.2 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CARÁTER REPRESSIVO

Como dito, a ação que tem como causa de pedir a prática de ato de improbidade administrativa é caracterizada pelo caráter punitivo do direito material, pela desigualdade da relação processual e pela superioridade das armas da acusação, cabendo ao Estado, com toda a sua máquina pública, produzir elementos que corroborem a tese de imputação.[18]

Atentando-se a essa circunstância, Eurico Ferraresi explica que:

> A Lei de Improbidade, substancialmente, é de cunho repressivo. Apenas o rito se desenvolve no juízo cível e, por isso, sua natureza de ação civil. Trata-se unicamente de uma questão de forma. No fundo, o que se busca na ação de improbidade é demonstrar que o garante público praticou determinada conduta; que existe um nexo de causalidade entre essa conduta e o resultado previsto; que essa conduta se subsume ao preceito primário de uma norma sancionadora (artigos 9º, 10 ou 11); e que, por isso, o responsável deverá ser submetido às punições discriminadas no preceito secundário da norma incriminadora (art. 12). O raciocínio é o mesmo feito pelo juízo criminal ao condenar o autor de um ilícito penal.[19]

---

[17] PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de improbidade administrativa**: presunção de inocência e *ne bis in idem*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 105.

[18] Discorrendo sobre o assunto, embora para o direito processual penal, conferir o magistério de Sarah Merçon-Vargas: "No processo penal, a influência desses elementos é bastante evidente, pois a gravidade das penas abstratamente previstas no Direito Penal – e notadamente da pena privativa de liberdade – e a desigualdade da relação jurídica processual justificam o estabelecimento de um referencial máximo de garantias processuais, sob a ótica do acusado" MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 17-18.

[19] FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo**: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 189-190.

Devido a este caráter repressivo, importante consideração a ser feita é que o legislador ordinário, por meio da Lei nº 14.230/2021, estabeleceu garantias processuais específicas ao requerido afora as previstas para o procedimento comum cível, com o intuito de equilibrar a relação processual, sob o pretexto de melhor tutelar o direito de defesa em face do *ius puniendi* estatal.[20]

Seguindo essa linha de pensamento, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira fazem a seguinte observação:

> Parece inegável que inúmeras normas procedimentais consagradas no art. 17 da LIA tenham sido inspiradas em normas processuais penais, em especial quando se percebe a preocupação do legislador em criar técnicas procedimentais diferenciadas para mais adequadamente tutelar o réu contra o poder acusatório do Estado.[21]

No sentido da citação supramencionada, vale conferir o constante no art. 17, §§ 18 e 19, da LIA:

> Art. 17. […] § 18. Ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, e a sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão. § 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa: I - a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia; II - a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); III - o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato, competindo ao Conselho Nacional do Ministério Público dirimir conflitos de atribuições entre membros de Ministérios Públicos distintos; IV - o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.

Nesta trilha, deve-se destacar o disposto no art. 1º, § 4º, da LIA, o qual estabelece que aplicam-se ao microssistema da ação de improbidade administrativa os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

A questão é controvertida, não obstante tenha prevalecido, no julgamento do ARE 843.989/PR pelo plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em 18 de agosto de 2022, o entendimento do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, de que a LIA está no âmbito do direito administrativo sancionador, e, não do direito penal.

---

[20] Sobre o ponto, ver: "[...] a improbidade administrativa tem natureza civil 'por exclusão', já não está inserida no ramo do direito penal e sua apuração ocorre em âmbito judicial. Tal condição, entretanto, não quer dizer que as normas e os princípios puramente cíveis (e processuais cíveis) se adequam as necessidades e particularidades desse sistema" BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 46.

[21] NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. p. 175.

Eis o que se decidiu no Tema de nº 1.199, das repercussões gerais do STF:

> [...] 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9.º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – dolo. 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é irretroativa, em virtude do artigo 5.º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente. 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.[22]

O realce a ser feito em relação ao julgamento acima é que nele foi consagrada a natureza jurídica civil da ação de improbidade administrativa, fato que repercute na forma como devem ser interpretadas as alterações legislativas e o novo modelo de funcionamento do microssistema instituído pela Lei nº 14.230/2021.

Outrossim, o art. 129, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, diz que é uma função institucional do Ministério Público promover o inquérito civil.

Segundo Sarah Merçon-Vargas: "Antes do início do processo, na etapa de investigação do ilícito, o Ministério Público detém poderes investigatórios que são fundamentais para a reunião de elementos relacionados à prática do ilícito e de sua autoria"[23].

Eis os dizeres do art. 22, da LIA:

> Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14 desta Lei, poderá instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado e requisitar a instauração de inquérito policial. Parágrafo único. Na apuração dos ilícitos previstos nesta Lei, será garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos.

Da leitura desse preceito legal, extrai-se a importância do inquérito civil, procedimento no qual o Ministério Público poderá colher elementos que comprovem a autoria e a materialidade de atos de improbidade administrativa, bem como realizar trabalhos preparatórios e investigativos

---

[22] STF, ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/08/2022 (Tema 1.199 com repercussão geral do STF).
[23] MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 115.

antes de acionar a jurisdição, garantindo ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos.

Apesar de não ser obrigatório, é importante que as promotorias de justiça, responsáveis pela instauração e instrução de inquéritos civis, garantam a manifestação do acusado, promovendo o contraditório desde o início deste procedimento investigatório, pois tal atitude irá colaborar, inclusive, com uma possível tipificação do ato de improbidade administrativa.

Na linha do que vem sendo exposto, pertinentes as palavras de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

> [...] a maioria esmagadora das ações por 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.[24]

No que tange ao objeto do inquérito civil, pode-se afirmar que "[...] este será o mais amplo possível, a apuração de elementos e dados probatórios incide sobre quaisquer fatos que possam levar à propositura de ação da qual o Ministério Público é titular"[25].

Já em relação ao prazo prescricional do inquérito civil, a LIA, em seu art. 23, §§ 1º a 3º, dispõe que:

> Art. 23. [...] § 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão. § 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. § 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.

De toda maneira, e de forma bastante resumida, é evidente que o Ministério Público, enquanto

---

[24] GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. *E-book.* p. 551.

[25] ZANETI JR., Hermes; ALVES, Gustavo Silva. Inquérito civil, contraditório e improbidade administrativa: um diagnóstico crítico dos precedentes das cortes supremas brasileiras. **Revista Eletrônica de Direito Processual** – REDP. Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, 2016. p. 301.

instituição responsável pela defesa dos interesses da sociedade, deve melhor adequar sua estratégia de ação em face das alterações promovidas na LIA pela Lei nº 14.230/2021.

2.3 LEI Nº 14.230/2021: REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei Federal nº 14.230, publicada no dia 25 de outubro de 2021, alterou profundamente a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, inaugurando um novo modelo de funcionamento do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa.[26]

A aludida lei originou-se em uma comissão instituída, em fevereiro de 2018, pelo então Presidente da Câmara do Deputados, Senhor Rodrigo Maia, sendo presidida pelo Ministro Mauro Campbell Marques do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Tal comissão foi composta também pelo Desembargador Federal da 1ª Região Ney Bello Filho e pelo Promotor de Justiça Emerson Garcia, membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, tendo, posteriormente, como relator o Deputado Carlos Zarattini do Partido dos Trabalhadores.[27]

Além disso, a nova legislação determina expressamente que a essa espécie de ação se aplique os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, o que inclui algumas

---

[26] Tratando com minúcia do assunto, merecem destaque as ponderações doutrinárias de Flávio Luiz Yarshell e Heitor Vitor Mendonça Sica: "Em realidade, a ação de improbidade administrativa sempre foi instrumento inequivocamente sancionatório, e esse elemento se apresenta ausente dos demais meios de tutela de interesses transindividuais, como a ação popular (apta a desconstituir atos administrativos e a veicular pretensão ressarcitória) e as demais ações coletivas (que abrigam, sobretudo, tutelas específicas de deveres de fazer e não fazer aptas a recompor ou cessar a ameaças ou violações a direitos coletivos em sentido amplo). Nesse contexto, a Lei nº 14.230/2021 tem por inequívoco objetivo reposicionar a ação de improbidade administrativa, afastando-a do microssistema de tutela dos interesses transindividuais e inserindo-a no amplo campo do 'direito sancionador'. [...] A reforma legislativa definitivamente separa as esferas de controle do administrador público e da Administração Pública. No primeiro campo, o objetivo é precipuamente punitivo e, portanto, aplicam-se os princípios e garantias do Direito sancionador que protegem o acusado. No segundo, o objetivo é a tutela de interesses transindividuais e, portanto, os instrumentos são construídos com a finalidade de proteger a coletividade. Os instrumentos guardam em comum apenas o fato de que o MP tem legitimidade ativa para ambos (no primeiro caso, exclusiva; no segundo, concorrente com outros sujeitos). De resto, as leis de regência são diferentes (no primeiro, Lei nº 8.429/92 e, subsidiariamente, o CPC; no segundo, Lei nº 7.347/85 e CDC e, subsidiariamente, o CPC), bem como a própria estrutura dos processos" YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. Reposicionamento da ação de improbidade administrativa. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, jan. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-jan-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade/. Acesso em: 1º mar. 2024.

[27] As informações a respeito da tramitação do projeto de lei que deu origem à Lei nº 14.230/2021 podem ser conferidas acessando-se o seguinte endereço eletrônico: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458. Acesso em: 1º mar. 2024.

garantias previstas exclusivamente para o direito processual penal, como, por exemplo, presunção de inocência, garantia da não autorresponsabilização, tipicidade, prescritibilidade, *ne bis in idem*, inadmissibilidade de provas ilícitas, dentre outras, salvo aquelas garantias relativas à pena privativa de liberdade.[28]

Por fim, considerando que a legislação em apreço entrou em vigor na data de sua publicação e a aplicação do princípio da imediatidade, encampado pelo art. 14, do Código de Processo Civil (CPC)[29], à ação de improbidade administrativa, pode-se dizer que as novas normas processuais introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 se aplicam aos processos em curso e aos que ainda não transitaram em julgado.

2.4 MICROSSISTEMA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O microssistema da ação de improbidade administrativa possui diversas fontes normativas. Em primeiro lugar, é composto pelos direitos e garantias fundamentais previstos na CRFB/1988, os quais funcionam como um "freio" contra o exercício arbitrário de poder estatal.[30]

Em sequência, aplicam-se as normas da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), a qual de acordo com o atual entendimento do STF[31] possui *status* de norma supralegal, estando em posição hierárquica superior à legislação ordinária e inferior às normas constitucionais.

Porém, adota-se, quanto ao ponto, o seguinte posicionamento de Sarah Merçon-Vargas:

> [...] as normas da Convenção Americana de Direitos Humanos têm natureza materialmente constitucional, o que significa que, no plano das garantias processuais, convivem, em mesma hierarquia, com as garantias previstas na Constituição Federal. Em caso de conflito, prevalece a norma mais favorável ao indivíduo, conforme artigo 29, da Convenção Americana de Direitos do Homem.[32]

Em seguida, torna-se relevante afirmar que devem ser aplicados os preceitos estabelecidos na

---

[28] Sobre o ponto, ver: BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 23-24.

[29] "Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada."

[30] Alguns destes direitos e garantias fundamentais estão enumerados não exaustivamente no art. 5º, da CRFB/1988.

[31] STF, RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 03/12/2008. (Tema 60 com repercussão geral do STF).

[32] MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 32.

Lei nº 8.429/1992, conforme o disposto no art. 17, *caput*, da LIA[33].[34]

Por último, o legislador infraconstitucional determinou a aplicação subsidiária[35] do procedimento comum cível à espécie de demanda em estudo, objetivando estabelecer um procedimento de cognição plena e exauriente, no qual inexiste restrição da matéria a ser posta sob apreciação do juiz e limitação quanto à extensão do debate das partes, privilegiando os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Em relação à aplicação do CPC à LIA, pode-se afirmar que esta deve se dar em um regime especial, de forma residual, sendo que, somente na ausência de norma processual própria na LIA, deve-se aplicar o CPC.[36]

Nesse sentido, tem-se que a compreensão da aplicação do CPC à LIA não deve somente levar em conta se existe uma omissão legislativa, mas também se, de fato, existe uma compatibilidade da daquela determinada norma do CPC, que se pretende aplicar, com a ação civil punitiva regida pela Lei nº 8.429/1992. Dessa forma, se uma determinada norma do CPC não passar por esse "filtro de compatibilidade", isto é, se tal norma não se mostrar adequada às normas presentes na LIA, está impossibilitada a sua aplicação subsidiária.

Levando em consideração a proximidade ontológica da ação de que trata a Lei nº 8.429/1992

---

[33] "Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei."

[34] É importante ressaltar que, em leis esparsas, existem previsões definindo ações e omissões específicas como atos de improbidade administrativa. No entanto, a presente dissertação se limita aos tipos de ato de improbidade administrativa previstos na LIA, tendo em vista que tal discussão exigiria a abordagem de inúmeras questões que escapam do escopo delimitado para este estudo.

[35] Acerca da expressão "aplicação subsidiária", ainda que em obra que trata sobretudo sobre o processo de execução no âmbito do direito processual civil, vale a pena ver a seguinte passagem redigida por Tiago Figueiredo Gonçalves e Rodrigo Reis Mazzei: "A nomenclatura 'aplicação subsidiária' há de ser permutada para a compreensão do fenômeno por aplicação interativa, pois tal expressão representa o diálogo mútuo e recíproco no translado de técnicas processuais, ainda que com filtros naturais. Isso porque, dentro de sistemas de válvulas de comunicação (de entrada e saída, sem rumo definido, como se num traçado circular), a aplicação das técnicas de forma interativa ('subsidiária' apenas em expressão de linguagem) não se efetua apenas numa direção (do procedimento-padrão para os procedimentos especiais), mas também no destino inverso (dos procedimentos especiais para o procedimento comum)" GONÇALVES, Tiago Figueiredo; MAZZEI, Rodrigo Reis. Ensaio sobre o processo de execução e o cumprimento de sentença como bases de importação e exportação no transporte de técnicas processuais. *In*: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Org.). **Processo de execução e cumprimento da sentença**: temas atuais e controvertidos. v. 1. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 33.

[36] Sobre o tema, o art. 318, do CPC, dispõe que: "Art. 318. Aplica-se a todas as causas o procedimento comum, salvo disposição em contrário deste Código ou de lei. Parágrafo único. O procedimento comum aplica-se subsidiariamente aos demais procedimentos especiais e ao processo de execução".

com o direito processual penal e a expressa determinação do legislador infraconstitucional no sentido da aplicação subsidiária do procedimento comum cível à ação de improbidade administrativa, gerou-se uma dúvida a respeito de qual seria o regime processual aplicável ao processo para a apuração da prática de ato ímprobo.

Daí se falar que, em regra, o rito processual passou a ser expressamente o comum, disposto no CPC, com as exceções mais favoráveis aos requeridos, dispostas na LIA.

3 ELEMENTOS DA DEMANDA E DEFESA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O presente capítulo tem por objetivo tratar a respeito dos elementos da demanda na ação civil punitiva regida pela Lei nº 8.429/1992, expondo, no que tem pertinência direta para esse trabalho, alguns pontos de contato existentes com o direito processual penal, sem pretensão de exaurimento do tema sob tais perspectivas, além de estabelecer os parâmetros gerais da causa de resistir, enquanto elemento em que se embasa a defesa da parte ré.

3.1 PARTES

De início, convém distinguir quais são os sujeitos aptos a figurar nos polos ativo e passivo da ação de improbidade administrativa. Em outras palavras, convém descrever quais são as partes deste tipo de processo de caráter repressivo.

Evidentemente, "[...] a apresentação dos sujeitos que figuram na ação de improbidade administrativa se faz pertinente na medida em que somente se considera determinado fato um ato ímprobo se praticado e dirigido por/em face de determinadas pessoas físicas e jurídicas"[37].

Com relação à legitimidade passiva, o art. 2º, da LIA, estabelece que:

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

A LIA consigna, ainda, no art. 3º, que:

> Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. § 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação. § 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

---

[37] BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 74-75.

O que se percebe, após realizada uma leitura atenta dos dispositivos iniciais da LIA, é a grande abrangência das entidades amparadas e dos sujeitos ativos do ato ímprobo passíveis de punição nessa esfera de responsabilização.[38]

Dessa forma, pode-se dizer que, o agente ímprobo, o qual é o sujeito ativo na relação de direito material, se torna réu a partir do ajuizamento do processo, bem como que os legitimados passivos da ação de improbidade administrativa são os agentes públicos e, excepcionalmente, os agentes privados que têm relação, direta ou indireta, com o ato ímprobo praticado pelos primeiros, sendo uma legitimidade ordinária dos requeridos, podendo estes em nome próprio defender seus próprios interesses.[39]

Já no que se refere à legitimidade ativa do processo de improbidade administrativa, salienta-se que, de acordo com a literalidade do dispositivo legal introduzido na Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 14.230/2021, esta ação poderia ser movida somente pelo Ministério Público.

Contudo, consoante o recente precedente do STF, a ação de que trata a Lei nº 8.429/1992, também poderá ser proposta pela pessoa jurídica interessada, da mesma maneira que anteriormente à reforma da LIA.

---

[38] A sucessão processual no polo passivo e a responsabilidade patrimonial da demanda de improbidade administrativa são temáticas que transbordam o presente ensaio, cuja limitação de objeto de análise vertical foi delimitada na introdução. Sobre os temas, ver: GONÇALVES, Tiago Figueiredo; MAZZEI, Rodrigo Reis. A responsabilidade patrimonial do sucessor, do herdeiro e da sociedade sucessora diante de condenação por ato ímprobo. *In*: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura (Org.). **Improbidade administrativa**: aspectos materiais e processuais da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. v. 1. Londrina: Thoth, 2023. p. 575-593.

[39] Sobre a impossibilidade do ajuizamento de ação de improbidade administrativa exclusivamente em face de particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda, ver o seguinte julgado: "[...] Processual civil. Administrativo. Réu particular. Ausência de participação conjunta de agente público no polo passivo da ação de improbidade administrativa. Impossibilidade. 1. Os arts. 1.º e 3.º da Lei 8.429/92 são expressos ao prever a responsabilização de todos, agentes públicos ou não, que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta. 2. Não figurando no polo passivo qualquer agente público, não há como o particular figurar sozinho como réu em Ação de Improbidade Administrativa. 3. Nesse quadro legal, não se abre ao *Parquet* a via da Lei da Improbidade Administrativa. Resta-lhe, diante dos fortes indícios de fraude nos negócios jurídicos da empresa com a Administração Federal, ingressar com Ação Civil Pública comum, visando ao ressarcimento dos eventuais prejuízos causados ao patrimônio público, tanto mais porque o STJ tem jurisprudência pacífica sobre a imprescritibilidade desse tipo de dano. 4. Recurso Especial não provido" STJ, REsp 1.155.992/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, DJE 01/07/2010. No mesmo sentido, a tese 8 da edição nº 38 da "Jurisprudência em Teses", do STJ, dispõe que: "É inviável a propositura de ação civil de improbidade administrativa exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda".

Nesse sentido, sobre a legitimidade não exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações por improbidade administrativa, veja-se o seguinte excerto de julgado:

> [...] O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; [...] Tudo nos termos do voto ora reajustado do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, nos termos de seus votos. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.8.2022.[40]

Assim, os legitimados ativos da ação de improbidade administrativa são o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, sendo uma legitimidade extraordinária do *parquet*, pois este defende interesse alheio em nome próprio.

Feitas tais considerações, faz-se imperioso asseverar que, por via de regra, os atos ímprobos lesam a probidade administrativa e a integridade do erário dos órgãos e entidades que integram os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.[41]

Parece correta, nessa linha, a percepção de que a ação ora estudada "[...] tem como finalidade precípua a punição do agente público ímprobo e não a proteção do patrimônio público. O ressarcimento dos eventuais danos causados ao erário no âmbito dessas ações é consequência reflexa"[42].

Atendo-se ao que mais interessa para o escopo deste estudo, veja-se, circunstancialmente, a questão concernente ao momento de formação do processo de improbidade administrativa.

---

[40] STF, ADIs nº 7042/DF e nº 7043/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 31/08/22, DJE 02/09/22.

[41] Em sentido próximo, o art. 1º, §§ 5º a 7º, da LIA, prescreve que: "Art. 1º [...] § 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. § 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. § 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos".

[42] BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 40.

Quanto ao ponto, pode-se afirmar que este se inicia com o ajuizamento da petição inicial pelo legitimado ativo.[43]

Sob a égide da Lei nº 14.230/2021, diga-se, desde logo, que a descrição da narrativa de fato caracterizador de improbidade administrativa e a sua respectiva categorização jurídica deve ser certa e determinada.

De acordo com o art. 17, § 6º, I e II, da LIA, a petição inicial do mecanismo de punição do agente ímprobo deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada, bem como será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80, do CPC[44].

---

[43] Nesse sentido, deve-se concordar com a seguinte advertência de Vallisney de Souza Oliveira: "A petição inicial, forma e modo com que se apresenta a demanda perante o Estado-juiz, deve trazer à baila os elementos da última, mais exatamente informações de quem são as partes, qual o pedido e seus fatos motivadores" OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 7.

[44] "Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo: I - expor os fatos em juízo conforme a verdade; II - não formular pretensão ou de apresentar defesa quando cientes de que são destituídas de fundamento; III - não produzir provas e não praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou à defesa do direito; IV - cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação; V - declinar, no primeiro momento que lhes couber falar nos autos, o endereço residencial ou profissional onde receberão intimações, atualizando essa informação sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva; VI - não praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso. VII - informar e manter atualizados seus dados cadastrais perante os órgãos do Poder Judiciário e, no caso do § 6º do art. 246 deste Código, da Administração Tributária, para recebimento de citações e intimações. § 1º Nas hipóteses dos incisos IV e VI, o juiz advertirá qualquer das pessoas mencionadas no caput de que sua conduta poderá ser punida como ato atentatório à dignidade da justiça. § 2º A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui ato atentatório à dignidade da justiça, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta. § 3 o Não sendo paga no prazo a ser fixado pelo juiz, a multa prevista no § 2º será inscrita como dívida ativa da União ou do Estado após o trânsito em julgado da decisão que a fixou, e sua execução observará o procedimento da execução fiscal, revertendo-se aos fundos previstos no art. 97. § 4º A multa estabelecida no § 2º poderá ser fixada independentemente da incidência das previstas nos arts. 523, § 1º, e 536, § 1º . § 5º Quando o valor da causa for irrisório ou inestimável, a multa prevista no § 2º poderá ser fixada em até 10 (dez) vezes o valor do salário-mínimo. § 6º Aos advogados públicos ou privados e aos membros da Defensoria Pública e do Ministério Público não se aplica o disposto nos §§ 2º a 5º, devendo eventual responsabilidade disciplinar ser apurada pelo respectivo órgão de classe ou corregedoria, ao qual o juiz oficiará. § 7º Reconhecida violação ao disposto no inciso VI, o juiz determinará o restabelecimento do estado anterior, podendo, ainda, proibir a parte de falar nos autos até a purgação do atentado, sem prejuízo da aplicação do § 2º. § 8º O representante judicial da parte não pode ser compelido a cumprir decisão em seu lugar. [...] Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que: I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso; II - alterar a verdade dos fatos; III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal; IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo; V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo; VI - provocar incidente manifestamente infundado; VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório."

Vale lembrar a esse respeito, ainda, que, em função da aplicação subsidiária do CPC ao microssistema da ação de improbidade administrativa, o requerente, ao ajuizar a ação civil punitiva em comento, também deve observar os requisitos dispostos no art. 319, do CPC[45].

Todavia, consoante o disposto no art. 17, § 6º-B, da LIA, a petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330, do CPC[46], bem como quando não preenchidos os requisitos do art. 17, § 6º, I e II, da LIA, ou, ainda, quando manifestamente inexistente o ato de improbidade administrativa imputado.

3.2 CAUSA DE PEDIR

É cediço que: "Compõem a *causa petendi* o fato (causa remota) e o fundamento jurídico (causa próxima)"[47]. Ademais, como se sabe, a causa de pedir remota abrange a causa de pedir passiva e ativa, "[...] sendo aquela o fato constitutivo do direito e essa o fato que impulsiona o interesse de agir"[48].

Aliás, como enuncia José Rogério Cruz e Tucci:

> Inferida, da exposição da *causa de pedir remota*, a relação fático-jurídica existente entre as partes, a *causa petendi próxima* (ou *geral*) se consubstancia, por sua vez, no enquadramento da situação concreta, narrada *in status assertionis*, à previsão abstrata, contida no ordenamento de direito positivo, e do qual decorre a juridicidade daquela, e, em imediata sequência, a materialização, no pedido, da consequência jurídica

[45] "Art. 319. A petição inicial indicará: I - o juízo a que é dirigida; II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu; III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido; IV - o pedido com as suas especificações; V - o valor da causa; VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados; VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação. § 1º Caso não disponha das informações previstas no inciso II, poderá o autor, na petição inicial, requerer ao juiz diligências necessárias a sua obtenção. § 2º A petição inicial não será indeferida se, a despeito da falta de informações a que se refere o inciso II, for possível a citação do réu. § 3º A petição inicial não será indeferida pelo não atendimento ao disposto no inciso II deste artigo se a obtenção de tais informações tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça."

[46] "Art. 330. A petição inicial será indeferida quando: I - for inepta; II - a parte for manifestamente ilegítima; III - o autor carecer de interesse processual; IV - não atendidas as prescrições dos arts. 106 e 321. § 1º Considera-se inepta a petição inicial quando: I - lhe faltar pedido ou causa de pedir; II - o pedido for indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico; III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão; IV - contiver pedidos incompatíveis entre si. § 2º Nas ações que tenham por objeto a revisão de obrigação decorrente de empréstimo, de financiamento ou de alienação de bens, o autor terá de, sob pena de inépcia, discriminar na petição inicial, dentre as obrigações contratuais, aquelas que pretende controverter, além de quantificar o valor incontroverso do débito. § 3º Na hipótese do § 2º, o valor incontroverso deverá continuar a ser pago no tempo e modo contratados."

[47] CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A causa petendi no processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 165.

[48] DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 1. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 646.

> alvitrada pelo autor.[49]

Daí porque, dentro dessa orientação, é possível observar que a causa de pedir, sobretudo a próxima, é o elemento da demanda que mais aproxima a ação de improbidade administrativa do processo penal.[50]

Outrossim, no Brasil, a maior parcela da literatura jurídica defende que o Estatuto Processual Civil adotou a denominada "teoria da substanciação" em detrimento da "teoria da individuação"[51], de modo que vêm bem aqui a calhar as seguintes palavras de Fredie Didier Jr.:

> Adotou o nosso CPC a chamada teoria da substancialização da causa de pedir, que impõe ao demandante o ônus de indicar, na petição inicial, qual o fato jurídico e qual a relação jurídica dele decorrente que dão suporte ao seu pedido. Não basta a indicação da relação jurídica, efeito do fato jurídico, sem que se indique qual o fato jurídico que lhe deu causa - que é o que prega a teoria da individualização.[52]

Quanto ao ponto, tem pertinência a seguinte ponderação de Mariana Fernandes Belique:

> No caso da ação de improbidade administrativa, entretanto, *parece* que o legislador foi além do defendido pela teoria da substanciação, pois, como desenvolvido em tópico subsequente, a previsão de uma decisão interlocutória específica sobre o *fato* e sua respectiva *capitulação legal*, ressalta a importância dada pela Lei 8.429/92 para ambos os elementos que compõe a causa de pedir para fins de estabilização da demanda e de correlação entre demanda e sentença.[53]

No direito processual penal, releva elucidar que, de acordo com uma grande parcela da literatura jurídica, os elementos da imputação são a descrição de um fato, a qualificação jurídica desse fato e a atribuição desse fato ao imputado.[54]

---

[49] CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A causa petendi no processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 118.

[50] "[...] Fosse a ação de improbidade um processo objetivo, similar ao controle abstrato de constitucionalidade, aí sim, o Poder Judiciário poderia desconsiderar causa de pedir como eventualmente delimitada pelo autor. Mas, repito, não é. Na ação de improbidade, diversamente, o processo é de natureza subjetiva." MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade administrativa** – temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. *E-book.* p. 305.

[51] "Para a teoria da substanciação são relevantes para a caracterização da causa de pedir os fatos constitutivos, com pouca atenção e até mesmo menosprezo para a consequência jurídica. Para a teoria da individuação, é essencial conter a demanda a relação jurídica, sem atenção aos fatos constitutivos do direito invocado em juízo." OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 142.

[52] DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 1. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 644.

[53] BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 82. Grifo da autora.

[54] No direito processual penal, parcela da literatura jurídica repudia a utilização da nomenclatura "causa de pedir", em prol do emprego da terminologia "imputação penal", como se vê, por exemplo, em: BADARÓ, Gustavo Henrique. **A correlação entre acusação e sentença**. 5. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022. p. 81.

Nesse sentido, a denúncia ou queixa deverá conter a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas, conforme o disposto no art. 41, do Código de Processo Penal (CPP).

Para Renato Brasileiro de Lima: "[...] um dos requisitos da peça acusatória é a classificação jurídica do fato punível (CPP, art. 41, *caput*). Não se trata, todavia, de requisito obrigatório, pois vigora no processo penal a regra segundo a qual o réu defende-se dos fatos que lhe são imputados"[55].

Já no Código de Processo Civil, resta consignado no inciso III, do art. 319, que a petição inicial deve indicar o fato e os fundamentos jurídicos do pedido.[56]

Da leitura deste dispositivo normativo, nota-se que não há relação de prevalência, tampouco de superioridade entre esses dois pressupostos exigidos para o deferimento da peça inaugural do processo.

A classificação aqui adotada, portanto, é a de que os contornos da causa de pedir no processo para incidência das sanções da Lei nº 8.429/1992 são fixados tanto pelos fatos quanto pelos fundamentos jurídicos.

Adota-se, ainda, o entendimento de que a tipificação da conduta do requerido em um dos comportamentos previstos nos arts. 9º, 10 e 11, da LIA, é o fundamento jurídico do pedido.[57]

---

[55] LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**: volume único. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 1551.

[56] Interessante a respeito, mais uma vez, as observações da literatura jurídica: "Na petição inicial a lei não dispensa o autor de deduzir a conduta fática do réu que reputa contrária ao direito, para assim poder dar as razões pelas quais invoca a prestação jurisdicional. Fatos são circunstâncias do agir humano (ou da natureza) causadoras de determinada consequência jurídica (os fundamentos jurídicos) e, portanto, capazes de ensejar o direito de pedir em juízo uma providência para reparar ou evitar determinado dano. Eis a razão pela qual os fatos e as suas consequências jurídicas trazidos para o processo pelo autor são chamados doutrinariamente de causa de pedir" OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 141.

[57] Sobre a complexidade da causa de pedir, ver: "[...] dos três elementos identificadores da ação, ora mencionados, a causa de pedir apresenta-se como sendo o mais complexo e controvertido. E toda essa complexidade decorre da eterna discordância, entre os doutrinadores, quanto à profundidade de seu conteúdo, e quanto aos elementos mínimos que devem integrar a demanda" PINTO JÚNIOR, Alexandre Moreira. **A causa petendi e o contraditório**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 18.

Assim, na postulação inicial da ação de improbidade administrativa, compete ao órgão estatal que imputa a prática de um ilícito realizar a narrativa das questões de fato e das questões de direito de modo completo, de forma a demonstrar a correspondência formal entre o comportamento tido como ímprobo no caso concreto e a descrição abstrata da LIA, conferindo a qualificação jurídica do acusado como incurso em um dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 e 11.

As considerações acima demonstram que os arts. 9º, 10, e 11, da LIA, trazem a materialidade, ou melhor, o conjunto de elementos de comportamento violadores da ordem jurídica puníveis a título de improbidade administrativa, aglutinando os tipos em três classes bem distintas entre si, organizados em uma gradação quanto à gravidade das categorias.

No mesmo rumo, eis a seguinte posição de Marcos Vinícius Pinto:

> [...] A tipicidade, por exemplo, impacta o olhar sobre a causa de pedir próxima, afinal, apenas constitui ato de improbidade administrativa aquilo que se encontra na moldura prevista nos arts. 9.º, 10 e 11 da LIA, e dos tipos que constam de outros diplomas, tais como o art. 12 da Lei de Conflitos de Interesses (Lei 12.813, de 16 de maio de 2013), o art. 52 do Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), e o art. 32, § 2.º, da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI – Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011). Não existem outras causas de pedir próximas para a improbidade administrativa fora desses quadrantes. Só nestes é que há improbidade, o que faz com que a causa de pedir próxima seja um balizador do fato narrado, pois o que desbordar dos artigos anteriormente indicados é atípico e não enseja punição – ressalvando-se que o art. 11 da LIA somente prevê tipificação nos incisos, e não no *caput*.[58]

O fato é que a estrutura dos tipos de improbidade administrativa se assemelha a estrutura da norma penal, na medida em que tipificar o ato tido por ímprobo significa subsumir a situação concreta narrada, imputada ao sujeito passivo da ação, com as condutas abstratamente dispostas na LIA, amoldando-a ao disposto nos arts. 9º, 10 e 11.

Corroborando com essa ideia, Fábio Medina Osório enfatiza que:

> O processo de adequação típica não é fenômeno privativo do direito penal, conquista histórica da humanidade. Trata-se de exigência que se estende para além dos domínios penais, perpassando todo o campo punitivo, inclusive o direito administrativo sancionador, por força do devido processo legal e da legalidade que embasam o Estado Democrático de Direito. Em especial, os atos ímprobos demandam esse requisito estrutural, eis que se submetem ao regime jurídico do direito administrativo sancionador. Um ato ímprobo é, por definição, típico. O tipo expressa o modelo de conduta proibida.[59]

---

[58] PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de improbidade administrativa**: presunção de inocência e *ne bis in idem*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 107.
[59] OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 290-291.

Para os fins desta pesquisa, cumpre destacar que o art. 9º, no *caput* e em seus incisos, da LIA, arrola exemplificativamente tipologias de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito. Senão, veja-se:

> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público; II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado; III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado; IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem; VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei; VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade; IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza; X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado; XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Em paralelo, no *caput* e em seus incisos, o art. 10, da LIA, lista não exaustivamente as modalidades de atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário.[60] Confira-se:

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres

[60] "[...] o ato de improbidade descrito no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa foi um dos núcleos da reforma promovida pela Lei 14.230/2021, em dois aspectos principais: primeiro, quanto ao elemento volitivo, uma vez que o texto original admitia a modalidade culposa da conduta, segundo, em relação à necessidade de comprovação de dano efeito pelo autor da ação, expurgando, assim, a possibilidade de condenação com base no chamado dano *in res ipsa* (presumido)." BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 52.

> das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie; IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado; V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea; VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente; XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades. XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Por fim, nos incisos do art. 11, da LIA, estão taxativamente previstos os tipos que atentam contra os princípios da administração pública, como se vê a seguir:

> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por

> informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

Segundo a exegese desses dispositivos legais, interessa frisar que a LIA previu três classes de atos de improbidade administrativa bem diferentes entre si.

Exemplificando, pode-se afirmar que o órgão processante deve descrever uma conduta ímproba prevista no *caput* ou em um dos incisos do art. 9º, da LIA, para postular a incidência das sanções do art. 12, I, da LIA.

Assim, o dever e a consequência jurídica estão nitidamente expressos na própria legislação infraconstitucional. Traduzindo essa ideia em termos mais precisos, evidencia-se que, na Lei nº 8.429/1992, existe a previsão da conduta ilícita e a sua respectiva sanção.

Não se pode deixar de lembrar, ainda, que os atos ímprobos somente são puníveis a título de dolo, consoante o disposto nos arts. 1º, §§ 1º a 3º, e 17-C, § 1º, todos da LIA[61], não se admitindo condutas típicas culposas para a configuração de ato de improbidade administrativa, que foram revogadas pela Lei nº 14.230/2021.

---

[61] "Art. 1º [...] § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. [...] Art. 17-C. [...] § 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade."

De tal sorte, é inegável que o juiz, ao apreciar o caso concreto, deverá realizar uma análise acerca do dolo na conduta do possível agente ímprobo, indagando-se de sua vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito.

Chama-se, ainda, atenção para o fato de que a peça preambular da ação civil de caráter sancionatório em comento não pode ser genérica, imprecisa ou lacônica no que se refere à descrição do fato, o qual deve ser imputado como um todo, completamente, por inteiro, não se permitindo ao requerente narrar apenas parcela da conduta ímproba, eliminando uma porção ou um determinado pormenor fático.

Pelo contrário, o microssistema em apreço exige que a petição inicial narre corretamente a conduta do acusado, comissiva ou omissiva, de maneira individualizada e bem fundamentada, com o intuito de caracterizar com precisão os fundamentos da pretensão sancionatória.[62]

Portanto, o requerente deve ter bastante zelo durante a realização da operação de adequação típica.

Dessa forma, tem-se que a reforma trazida pela Lei nº 14.230/2021 se contrapôs ao que vinha sendo admitido na jurisprudência, pois existiam posicionamentos das Cortes Superiores que apontam em sentido diverso ao do aqui defendido, conforme é possível depreender da leitura do seguinte excerto de julgado:

> [...] É dizer, neste momento processual, não é necessária a individualização das condutas praticadas por cada um dos agentes. Diante das normas contidas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992, sob pena de esvaziar de utilidade a instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos, a petição inicial das ações de improbidade administrativa não precisa descrever em minúcias as ações ou omissões praticadas pelos réus.[63]

A propósito, adverte-se que, atualmente, no caso de ocorrer alguma dúvida interpretativa entre duas ou mais modalidades de atos ímprobos, existem válvulas de escape disponíveis ao demandante para "escapar da rigidez procedimental", podendo este se valer de diversos

---

[62] Embora para o processo penal, vale a leitura da seguinte lição de Antônio Scarance Fernandes: "[...] A descrição é clara quando permite verificar no fato os elementos constitutivos do tipo e as circunstâncias que o individualizam; é precisa quando bem determina o fato sem permitir confusão com outro; é circunstanciada quando contempla todas as circunstâncias necessárias para a identificação dos elementos do tipo correspondente ao fato e para individualizar o fato no contexto temporal e espacial em que se manifestou" FERNANDES, Antônio Scarance. **A reação defensiva à imputação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 183.

[63] STJ, AgInt no AREsp 1.678.296/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJE 26/03/2021.

mecanismos para resolvê-la.

Cita-se, por exemplo, a possibilidade de celebração de um acordo de não persecução civil (ANPC), de utilização de um inquérito civil minucioso, do ajuizamento de uma ação autônoma, objetivando a produção antecipada de prova, com fulcro nos arts. 381 a 383, do CPC[64], bem como de utilização de prova emprestada de outro processo, ou produzida em algum procedimento administrativo, desde que observado o contraditório, consoante o disposto no art. 372, do CPC[65].

Não sendo ajuizada uma ação autônoma, objetivando a produção antecipada de prova, nos casos em que houver interpretação controvertida sobre a capitulação jurídica da conduta ímproba, ou, ainda, nos casos em que o requerente e/ou o juiz suspeitarem que, eventualmente, poderão surgir fatos jurídicos novos capazes de, em tese, modificar a tipificação que foi atribuída aos fatos narrados ao tempo da propositura da demanda, aparenta existir a necessidade de que a produção de determinadas provas ocorra anteriormente à estabilização da demanda.

Tal alteração da ordem de produção dos meios de prova, trazendo a instrução para o início do processo de improbidade administrativa, isto é, para um momento processual anterior à estabilização da demanda, com o intuito de que sejam produzidos elementos probatórios, ainda que não definitivos, mas capazes de trazer luz ao saneamento da tipificação aplicável, poderá

[64] "Art. 381. A produção antecipada da prova será admitida nos casos em que: I - haja fundado receio de que venha a tornar-se impossível ou muito difícil a verificação de certos fatos na pendência da ação; II - a prova a ser produzida seja suscetível de viabilizar a autocomposição ou outro meio adequado de solução de conflito; III - o prévio conhecimento dos fatos possa justificar ou evitar o ajuizamento de ação. § 1º O arrolamento de bens observará o disposto nesta Seção quando tiver por finalidade apenas a realização de documentação e não a prática de atos de apreensão. § 2º A produção antecipada da prova é da competência do juízo do foro onde esta deva ser produzida ou do foro de domicílio do réu. § 3º A produção antecipada da prova não previne a competência do juízo para a ação que venha a ser proposta. § 4º O juízo estadual tem competência para produção antecipada de prova requerida em face da União, de entidade autárquica ou de empresa pública federal se, na localidade, não houver vara federal. § 5º Aplica-se o disposto nesta Seção àquele que pretender justificar a existência de algum fato ou relação jurídica para simples documento e sem caráter contencioso, que exporá, em petição circunstanciada, a sua intenção. Art. 382. Na petição, o requerente apresentará as razões que justificam a necessidade de antecipação da prova e mencionará com precisão os fatos sobre os quais a prova há de recair. § 1º O juiz determinará, de ofício ou a requerimento da parte, a citação de interessados na produção da prova ou no fato a ser provado, salvo se inexistente caráter contencioso. § 2º O juiz não se pronunciará sobre a ocorrência ou a inocorrência do fato, nem sobre as respectivas consequências jurídicas. § 3º Os interessados poderão requerer a produção de qualquer prova no mesmo procedimento, desde que relacionada ao mesmo fato, salvo se a sua produção conjunta acarretar excessiva demora. § 4º Neste procedimento, não se admitirá defesa ou recurso, salvo contra decisão que indeferir totalmente a produção da prova pleiteada pelo requerente originário. Art. 383. Os autos permanecerão em cartório durante 1 (um) mês para extração de cópias e certidões pelos interessados. Parágrafo único. Findo o prazo, os autos serão entregues ao promovente da medida."

[65] "Art. 372. O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório."

ser realizada, por força da medida prevista no art. 139, VI, do CPC[66], de ofício, desde que haja o respeito ao princípio do contraditório, bem como por provocação de uma das partes, mediante o efetivo contraditório.

Em relação ao ANPC, pode-se dizer que este está regulamentado no art. 17-B, da LIA[67], sendo um instituto que veio ao encontro do fomento à autocomposição trazido pela legislação processual civil, conforme o disposto no art. 3º, do CPC[68], bem como da cláusula geral de negociação processual prevista no art. 190, do CPC[69].

Ainda sobre isso, destaca-se que, até o ano de 2019, o texto revogado do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, vedava a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa.

---

[66] "Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] VI - dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito;"

[67] "Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: I - o integral ressarcimento do dano; II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. § 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente: I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa. § 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. § 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias. § 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória. § 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor. § 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. § 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento."

[68] "Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial."

[69] "Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade."

No entanto, na atualidade, sublinha-se que o ANPC pode ser considerado como um mitigador da rigidez do procedimento, sendo admissível a sua celebração em momento anterior à propositura da ação de improbidade administrativa, bem como em momento posterior à sentença condenatória.[70]

Também não se pode deixar de mencionar que, considerando que o nível de complexidade dos fundamentos no processo de improbidade administrativa é muito alto, o requerente poderá, ao elaborar sua petição inicial, proceder à cumulação de fundamentos, de modo que, não sendo acolhida a primeira tipificação, pretende-se o conhecimento da segunda e assim sucessivamente.

Agindo desse modo, o autor poderá solicitar que, caso não seja reconhecido o tipo principal imputado, a partir dos elementos fáticos por ele narrados, ao menos, seja reconhecido, na decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa, outro tipo também indicado expressamente na peça acusatória.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a possibilidade de cumulação, na petição inicial, das possíveis tipificações aplicáveis ao caso concreto, é um dos fatores que justificam a limitação temporal à aplicação do aforismo *iura novit curia* estabelecida pelo legislador ordinário nesta ação civil punitiva, a qual é detalhada no capítulo 5 da presente dissertação.

Antes de passar ao próximo subcapítulo, faz-se necessário adentrar, sem qualquer pretensão de esgotamento, nas discussões doutrinárias a respeito da distinção entre "ponto" e "questão", bem como entre "fatos principais" e "fatos secundários", por possuírem conexão direta com as razões pelas quais o legislador infraconstitucional introduziu, na ação de improbidade administrativa, o dever de indicação pelo magistrado do fato principal e da sua respectiva capitulação jurídica antes de se iniciar a fase instrutória.

Acerca do primeiro tema, era este o magistério de Cândido Rangel Dinamarco:

> [...] questão significa ponto controvertido de fato ou de direito (Carnelutti). Toda demanda deve apoiar-se sobre determinados pontos, que são os fundamentos

[70] A propósito: "[...] o Ministério Público tem autonomia para, a depender do contexto fático e da observância das normas próprias trazidas na Lei de Improbidade Administrativa, celebrar Acordo de Não Persecução Civil. Daí que a própria propositura da ação pode ser evitada se as partes chegarem à autocomposição" BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 124.

> necessariamente presentes (causa de pedir). Também o réu, ao defender-se, suscita pontos, ou seja, ele arrola os fundamentos de sua resistência à pretensão do autor. Na medida de sua relevância para o julgamento, todos esses pontos serão apreciados na sentença - e nesse exame consiste a motivação. Os pontos sobre os quais as partes não controvertem permanecem como pontos mesmo e, quando se trata de alegação de fato, a lei os dispensa de prova (art. 334, inc. III): tais são os pontos incontroversos ou, como se diz na linguagem comum, pontos pacíficos. A controvérsia entre as partes sobre um ponto erige-o em questão - e daí ser esta conceituada como dúvida em torno de um ponto de fato ou de direito ou, como também se diz, ponto controvertido de fato ou de direito.[71]

Em adendo, é bom realçar o fato de que "[...] o termo questão tem significado preciso na dogmática processual, de ponto controvertido de fato ou de direito, ou seja, de elemento que é capaz de influir em uma decisão, e que tenha sido posto em dúvida no processo"[72].

Neste ponto, devido a complexidade da problemática e a artificialidade da diferenciação realizada pela literatura jurídica nacional, tem-se que é difícil realizar a distinção entre as "questões de fato" e as "questões de direito".[73]

Por sua vez, os fatos principais[74], também conhecidos doutrinariamente como essenciais ou jurídicos, são aqueles aptos a delimitar a pretensão e se submetem ao regime de estabilização objetiva imposto pelo art. 329, do CPC.[75]

---

[71] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 2. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 192.

[72] SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **Limites objetivos da coisa julgada**: objeto do processo e questões prejudiciais. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 95-96.

[73] "Fato e norma são elementos essenciais ao fenômeno jurídico: a eficácia jurídica surge após a incidência da hipótese normativa no suporte fáctico concreto (fato ou conjunto de fatos); *ex facto oritur jus*. O fato jurídico é exatamente o fato ou conjunto de fatos aptos a produzir efeitos jurídicos, em razão da incidência; o efeito jurídico é a consequência normativa que decorre do fato jurídico." DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 1. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 516-517.

[74] "Importante anotarmos, desde já, os desafios para a identificação desses fatos tidos como essenciais (principais) extraídos a partir da narrativa dos fatos na ação de improbidade administrativa. Isso porque a prática de ato ímprobo, muitas vezes, não se limita a um evento naturalístico isolado, mas sim a um concatenamento de fatos, condutas interligadas umas nas outras que, em sinergia, irão se amoldar a determinado tipo previsto na Lei 8.429/92. Daí a importância do dever de identificação do fato principal e da respectiva capitulação desse fato por meio da decisão interlocutória trazida no artigo 17, §10-C da Lei de Improbidade Administrativa" BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 86.

[75] "[...] nem todos os fatos narrados no ato postulatório efetivamente integram a causa de pedir. A experiência prática demonstra que, ao apresentar determinada pretensão em juízo, o demandante narra uma série de fatos que, por vezes, não têm relação direta com o que está sendo postulado. Alguns deles, é certo, são essenciais para embasar o pedido deduzido. Outros, entretanto, têm papel meramente retórico ou argumentativo, ou, ainda, exercem a função de simples indícios voltados à prova de outros fatos. Há, também, fatos que se ligam a questões referentes à técnica processual, não dizendo respeito ao *meritum causae*. Não se pode desconsiderar, por fim, a existência de afirmações fáticas que não tenham nenhuma pertinência ao que está sendo pretendido." SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **Limites objetivos da coisa julgada**: objeto do processo e questões prejudiciais. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 143.

Também vale lembrar que, tais fatos identificam as demandas e necessitam ser alegados na *causa petendi* sob pena de não serem conhecidos pelo órgão jurisdicional posteriormente, devido à preclusão.[76]

Diversamente, os fatos secundários, também conhecidos como simples ou acessórios, não sofrem as limitações impostas pelo princípio da congruência, podendo ser invocados a qualquer tempo no processo, mesmo após a estabilização, bem como conhecidos *ex officio* pelo juiz em determinadas hipóteses, desde que respeitado o contraditório.[77]

No que concerne à relatividade da divisão entre "fatos principais" e "fatos secundários"[78], verifica-se que a essencialidade do fato varia de acordo com a norma jurídica aplicável ao caso concreto em análise, haja vista que é o seu suporte fático normativo que gera a relevância do fato narrado.[79]

---

[76] Nesta linha: "Aduza-se que o fato ou os fatos que são essenciais para configurar o objeto do processo e que constituem a causa de pedir são exclusivamente aqueles que têm o condão de delimitar a pretensão." CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A causa petendi no processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 162. Ademais: "[...] são primários os fatos jurígenos, isto é, aqueles que, por se subsumirem a uma determinada hipótese normativa, são aptos a produzir o resultado pretendido pelo autor." SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais**. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 147. No mesmo sentido: "[...] Fatos primários são disponíveis e sobre eles incide a estrita regra da correlação entre os fatos alegados pelas partes e a motivação da decisão judicial; salvo quando se tratar de questão de ordem pública que impeça o acolhimento do pedido, fatos primários não podem ser introduzidos no processo por iniciativa judicial nem mesmo se forem notórios." LUCCA, Rodrigo Ramina de. **Disponibilidade processual**: os interesses privados das partes diante da natureza pública do processo. 2018. 449 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 310-311.

[77] "[...] Constituem os fatos simples aquelas circunstâncias acessórias do fato jurígeno que lhe infundem melhor caracterização ou que digam respeito a tempo e lugar, os quais podem ser acrescentados, alterados ou eliminados, sem que resulte modificação na *causa petendi*." NORONHA, Carlos Silveira. A causa de pedir na execução. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 19, n. 75, p. 26-39, jul./set. 1994. p. 26-39.

[78] "[...] veja-se, circunstancialmente, a questão concernente à distinção entre fatos essenciais – jurídicos – e fatos simples. Cuida-se de distinção absolutamente relativa, na medida em que um determinado fato pode perfeitamente receber uma ou outra etiqueta, a depender do que se considera relevante e irrelevante no caso em análise; isto é, a depender da norma jurídica e do suporte fático normativo que tido em conta." DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. ***Iura novit curia***: o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro. 2013. 298 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. p. 247.

[79] Em termos bem próximos ao texto: "[...] A essencialidade do fato e sua proclamada juridicidade, bem assim a sua secundariedade e irrelevância, não podem ser valoradas a despeito da singular norma jurídica levada em conta nessa operação. Alterada a perspectiva normativa, modificado o suporte fático normativo que ilumina a qualificação dos fatos, a narrativa, ainda que permaneça genuinamente idêntica, mudará completamente a sua significância. Isso porque o chamado fato jurídico outra coisa não é senão produto da relação fato e norma. O fato definido como fato jurídico apenas merece essa roupagem porque o suporte fático da norma invocada comporta a ocorrência descrita. Alterada a norma, modificado o suporte fático, as peças trocam de lugar no tabuleiro, e circunstância antes tida por essencial, como que por mágica, torna-se secundária. Essa realidade se afigura mais do que evidente e não pode ser desconsiderada no momento de aplicação da máxima *iura novit curia*" DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. ***Iura novit curia***: o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro. 2013. 298 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. p. 248.

Adentrando em outros aspectos jurídicos que envolvem a problemática em apreço, Mauro Campbell Marques esclarece que:

> [...] no direito brasileiro, especialmente nos processos acusatórios – na ação penal e de improbidade administrativa –, tem-se admitido a condenação do acusado com base em dispositivo diverso do que foi proposto na petição inicial; tudo sob a consideração de que o acusado se defende dos fatos, não da norma que os qualifica, partindo-se da premissa de que a sua condenação com base em norma diversa da apontada na inicial não lhe prepara qualquer prejuízo, nomeadamente, diante dos princípios do contraditório e da ampla defesa. O que fundamenta essa orientação jurisprudencial, contudo, agora podemos dizê-lo, é a crença de que haveria sempre uma clara distinção entre a atividade de delimitar os fatos e aquela outra, em que eles são classificados ou definidos juridicamente. Ou seja, persiste a crença, divulgada sem contestação, de que o juízo sobre os fatos não compromete o juízo sobre a sua qualificação jurídica (juízo sobre normas), e vice-versa. [...] não obstante se reconheça que o acusado deva se defender dos fatos, o certo é que ele se defenderá dos fatos como foram qualificados pelo próprio autor. Como consequência, por exemplo, dificilmente, o autor irá imputar ao acusado a prática de fato juridicamente por ele classificado como suporte fático (motivo) de aplicação do art. 9º da Lei 8.429/1992, e o acusado irá se defender destes fatos como suporte fático previsto no art. 10 da mesma lei – e vice-versa. Por isso é sempre perigoso ao postulado da ampla defesa e do contraditório que o magistrado possa distanciar-se dos fatos jurídicos e das consequências jurídicas que foram inicialmente indicados pelo autor como suporte de sua demanda. À exceção de classificação normativa abertamente indevida e teratológica, o mais certo é que o acusado se defenderá, durante toda a instrução probatória, dos fatos como juridicamente descritos e qualificados pelo autor.[80]

Denota-se, a partir do excerto da obra de Mauro Campbell Marques acima transcrito, que era sistêmico o problema consistente no prejuízo ocasionado pela aplicação irrestrita do aforismo *iura novit curia* na ação de improbidade administrativa.

Ao ensejo, acertou o legislador ao explicitá-lo e optar pelo estabelecimento de uma limitação temporal à utilização do *iura novit curia*, revendo construções abstratas, tal como, a de que o réu se defende dos fatos e não do tipo indicado na peça acusatória, a qual era aplicada irrefletidamente neste âmbito judicial punitivo.[81]

---

[80] MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade administrativa** – temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. *E-book.* p. 298-301.

[81] Em sentido convergente: "A possibilidade de alteração da qualificação jurídica indicada pelo autor nas ações de improbidade administrativa, sob o fundamento de que o réu se defende dos fatos e não do tipo apontado na petição inicial, já merecia ser refletida à luz da lei processual civil, o que dizer após as recentes alterações da Lei de Improbidade Administrativa, com a inclusão no ordenamento jurídico de normas processuais específicas sobre a estabilização da demanda e a correlação entre demanda e sentença. Com efeito, se antes da publicação da Lei 14.230/2021 o tema já merecia ser visitado, com mais razão agora, diante da previsão expressa de nulidade da decisão meritória que condena o réu em tipo diverso daquele indicado na petição inicial (art. 17, §10-F, I) e do estabelecimento de deveres e limitações ao juiz (art. 17, §10-C e §10-E)" BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 11.

3.3 PEDIDO

Primeiramente, é importante destacar que, no direito processual penal, conforme pontua Mariana Fernandes Belique: "[...] *o pedido é sempre genérico* e destina-se à verificação, à investigação [...]. Em suma, o pedido é de punição pela prática de ato típico devidamente comprovado"[82].

Por outro lado, no direito processual civil pátrio, entende-se que: "O pedido é o objeto litigioso. É o mérito, a lide, a pretensão vivificada no processo. É o pedido que fixa os lindes da atuação jurisdicional"[83]. Nesse sentido, Eduardo Espínola preleciona que: "[...] o pedido das partes traça o limite dentro do qual deve mover-se o juiz"[84].

Similar é a seguinte colocação de Fredie Didier Jr.:

> O pedido é o núcleo da petição inicial; a providência que se pede ao Poder Judiciário; a pretensão material deduzida em juízo (e que, portanto, vira a pretensão processual); a consequência jurídica (eficácia) que se pretende ver realizada pela atividade jurisdicional.[85]

Como ensina a literatura jurídica, o pedido[86] é iluminado pela causa de pedir, devendo ser, regra geral, certo e determinado. Por isso mesmo, o art. 319, IV, do CPC, estabelece que a petição inicial deve indicar o pedido com as suas especificações. De outro lado, o pedido genérico é a exceção, consoante o disposto no art. 324, § 1º, do CPC. [87]

---

[82] BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 98. Grifo da autora.

[83] RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Processual Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 464.

[84] ESPÍNOLA, Eduardo. **Código de Processo do Estado da Bahia anotado**. v. 1. Bahia: Tipografia Bahiana, 1916. p. 572.

[85] DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 1. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 660.

[86] "O *petitum* é o que se pede, não o fundamento ou a razão de pedir, a *causa petendi*. É o objeto imediato e mediato da demanda. Aí está o motivo da discórdia, que o juiz vai desfazer, declarando quem está com a verdade." MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. t. 4. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 34.

[87] "[...] O chamado pedido genérico constitui exceção no sistema processual (art. 286 do CPC/1973 e arts. 322 e 324 do CPC/2015). O adjetivo *genérico*, remissivo ao substantivo *gênero* (do latim *genus*, que indica 'espécie, gênero'), qualifica coisas, fenômenos ou ações apresentadas em generalidade, sem especificidades, de forma geral, vaga, indeterminada ou incerta. Como será melhor explicado adiante, o chamado pedido genérico é indeterminado apenas em relação a um de seus aspectos. *Pedido genérico* não se confunde com pedido *incerto* (inadmissível), como sugere a pureza da acepção do adjetivo eleito pelo legislador. Também não se confunde com os denominados *pedidos implícitos*, que são aqueles que, 'embora por sua natureza pudessem constituir pedidos autônomos, a lei considera compreendidos no pedido simples ou qualificado, ou presume neles compreendidos como decorrência da sucumbência' fixada nos autos do processo: correção monetária, juros legais de mora etc." MONTEIRO NETO, João Pereira. Pedido genérico: reflexões à luz do novo Código de Processo Civil. **Revista de processo**, São Paulo, v. 243, p. 59-80, maio 2015. p. 59-80. Grifo do autor.

Portanto, nota-se que o conteúdo do pedido distancia o direito processual civil do direito processual penal.[88]

Nessa esteira, cabe o registro de que o texto revogado do art. 293, do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73), estabelecia que: "Os pedidos são interpretados restritivamente, compreendendo-se, entretanto, no principal os juros legais".

Este dispositivo normativo foi objeto de duras críticas doutrinárias, as quais, na época, foram acolhidas, em parte, pelos Tribunais Superiores Brasileiros, os quais rechaçaram o entendimento de que os pedidos deveriam ser interpretados restritivamente.

De modo contrário, o art. 322, § 2º, do CPC em vigor, estabelece que: "A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé".[89]

Daniel Menegassi Zotareli, ao comentar este dispositivo legal, sustenta que:

> [...] ao aludir ao 'conjunto da postulação', o legislador estaria se referindo à petição inicial, à contestação e, ocasionalmente, à réplica (CPC/15, art. 350) – os três principais atos que compõem a fase postulatória –, sem prejuízo de outras petições porventura subsequentes, mas apresentadas ainda nessa etapa inicial. Desse modo, para identificar as pretensões deduzidas e as questões postas em discussão (*thema decidendum* e *thema probandum*), atividade a ser realizada na fase ordinatória, o magistrado estaria circunscrito à sua apreciação, de forma conjunta e contextualizada. Sob esse viés, portanto, o 'conjunto da postulação' não abrangeria outros atos postulatórios independentes e posteriores a essa etapa introdutória, na qual ocorre a postulação por excelência. Caberia ao julgador analisar, então, apenas os atos postulatórios acima aludidos, dos quais buscaria extrair a real vontade dos litigantes. E isso implicaria, por exemplo, a interpretação das pretensões do autor à luz da *causa petendi*, e não de forma isolada. Tal entendimento, além de respaldado por parte da doutrina, coaduna-se com o posicionamento consolidado na jurisprudência do STJ. Conforme foi exposto anteriormente, aquele tribunal entende que a interpretação deve ocorrer de forma lógico-sistemática[90]

Salienta-se, desse modo, que o CPC vigente exige uma visão contextualizada da lide, sendo que, atualmente, "[...] o 'conjunto da postulação' deve ser entendido como a soma do conteúdo

---

[88] Em interessante construção direcionada ao processo penal, Renato Brasileiro de Lima é claro ao dispor que: "Há doutrinadores que incluem, dentre os requisitos essenciais da peça acusatória, a formulação de um pedido de condenação. A nosso ver, o pedido de condenação é implícito". LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**: volume único. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 377.

[89] Em senso assemelhado, o art. 112, do Código Civil vigente, contém norma importante: "Art. 112. Nas declarações de vontade se atenderá mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem".

[90] ZOTARELI, Daniel Menegassi. **A correlação no processo civil**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 178.

das petições apresentadas durante a fase postulatória, durante a qual as partes deduzem suas pretensões e argumentos"[91].

Em adendo, aqui se mostra oportuno citar a seguinte lição de Marcelo Abelha Rodrigues:

> O pedido formulado pelo autor é direcionado ao Estado sob dois aspectos: primeiro para que o Estado dê um provimento jurisdicional favorável (condenação, execução, cautelar, declaração, constituição), e segundo, para que o Estado atenda à proteção do bem jurídico ameaçado ou lesionado. O primeiro se denomina pedido imediato, e liga o autor com o provimento jurisdicional; o segundo, pedido mediato, e liga o autor com o próprio bem jurídico pretendido, o Direito material. Por via do pedido, em conjunto com as partes indicadas e a causa de pedir, é possível a identificação da ação.[92]

Nos feitos de improbidade, sabe-se, em doutrina, que o pedido imediato e mediato são, respectivamente, a condenação do demandado por ato de improbidade administrativa e a imposição de uma pena pela prática do ato ilícito previsto na LIA.[93]

É comum, neste tipo de ação, o autor cumular pedidos[94], assim estando disposta a tese nº 1 da edição nº 186 de jurisprudência do STJ: "É lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva na ação civil pública por ato de improbidade administrativa".

Os julgados indicados como justificadores desta tese do STJ são os seguintes: REsp 1899407/DF (recurso repetitivo), Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/09/2021, DJE 13/10/2021; REsp 1660381/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/08/2018, DJE 26/11/2018; AgInt nos EDcl no AREsp 437764/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJE 12/03/2018; AgRg no REsp 1422063/RJ, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/10/2015, DJE 08/10/2015; REsp 1516178/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJE 30/06/2015.

---

[91] ZOTARELI, Daniel Menegassi. **A correlação no processo civil**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 179.

[92] RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Processual Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 465.

[93] Sobre as problemáticas atinentes ao pedido na ação de improbidade administrativa, ver: SICA, Heitor Vitor Mendonça. Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 34, n. 178, dez. 2009. p. 76-105.

[94] Não obstante se defenda, nesta dissertação, que não se aplicam as regras procedimentais do microssistema de tutela coletiva ao microssistema da ação de improbidade administrativa, entende-se que o autor, no procedimento especial em comento, pode, em sua petição inicial, cumular pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva.

Com a ressalva dos pedidos que possuem natureza cautelar, o autor poderá, por exemplo, cumular três pedidos, quais sejam a condenação pela prática do ato ímprobo descrito na peça acusatória, a aplicação das sanções constantes no art. 12, da LIA, as quais possuem caráter repressivo e preventivo, somente podendo ser executadas após o trânsito em julgado de uma eventual sentença condenatória, consoante os ditames do art. 12, § 9º, da LIA[95], bem como a condenação ao ressarcimento por danos causados ao patrimônio público, nos casos em que forem constatados efetivos prejuízos ao erário, pedido este que possui cunho reparatório.[96]

Nesse contexto, o art. 12, da LIA, assim lista as penas aplicáveis a cada modalidade, segundo a potencialidade lesiva dos atos ímprobos:

> Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

Embora não seja oportuno aprofundar a discussão, José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti teceram o seguinte comentário a respeito da natureza jurídica das sanções previstas pela LIA:

> Certo que o rótulo sanções administrativas não pode ser utilizado para as sanções de improbidade, porque estas são objeto de condenação judicial. Certo que essas sanções são gravíssimas à luz do artigo 37, parágrafo 4º da CF e art. 12 da LGIA, mas isso não

[95] "Art. 12. [...] § 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória."

[96] "[...] cada tipo de ato de improbidade possuí um rol de sanções, com prazos mínimos e máximos de penas e base de cálculo diversos para a multa civil. Daí que, alterada a tipificação da conduta imputada ao réu da ação de improbidade administrativa, necessariamente, há a alteração do rol de sanções que poderão ser impostas em seu desfavor (pedido)." BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 55.

> as arremessa para o Direito Penal. Certo que o ressarcimento de dano causado ao Erário Público por atos de improbidade é expresso mandamento constitucional, mas isso não justifica tratar as sanções do domínio em sentido próprio como sanções de Direito Civil. Certo que a perda da função pública tem incontestável efeito na relação funcional (quando existente) entre agente público e ente público ou governamental, mas isso não envereda a improbidade pela trilha categorial da responsabilidade administrativa. Também o fato de serem impostas em processo judicial civil não as torna próprias do Direito Processual Civil.[97]

Ocorre que a Lei nº 8.429/1992 não dispôs expressamente sobre o pedido na ação de improbidade administrativa. Assim, com a exceção do pedido específico quanto às penas a serem cominadas, os demais pedidos devem ser certos e determinados, devido à aplicação subsidiária do disposto nos arts. 322 e 324, ambos do CPC[98].

Dessa forma, excetuando o pedido para a aplicação das penas do art. 12, da LIA, no que se refere aos outros pedidos passíveis de cumulação no processo de improbidade administrativa, sustenta-se que o magistrado está limitado, por força do princípio da congruência, nos mesmos moldes do que ocorre no direito processual civil, ao que foi discricionariamente formulado pelo autor em sua petição inicial.[99]

Entretanto, no que diz respeito especificamente ao pedido de condenação às sanções[100] do art. 12, da LIA, pode-se afirmar que, caso haja o reconhecimento da prática de ato de improbidade administrativa, este deve ser considerado incluído no conjunto da postulação, independentemente de declaração expressa do autor, cabendo ao órgão judicante a aplicação das penalidades cabíveis no caso concreto, conforme seu entendimento e não necessariamente conforme a pretensão autoral.[101]

---

[97] OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, mar./abr. 2020. p. 93-94.

[98] "Art. 322. O pedido deve ser certo. § 1º Compreendem-se no principal os juros legais, a correção monetária e as verbas de sucumbência, inclusive os honorários advocatícios. § 2º A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé. [...] Art. 324. O pedido deve ser determinado. § 1º É lícito, porém, formular pedido genérico: I - nas ações universais, se o autor não puder individuar os bens demandados; II - quando não for possível determinar, desde logo, as consequências do ato ou do fato; III - quando a determinação do objeto ou do valor da condenação depender de ato que deva ser praticado pelo réu. § 2º O disposto neste artigo aplica-se à reconvenção."

[99] Embora veiculando propostas de solução diversas do entendimento aqui defendido, sobre a correlação entre pedido e sentença na ação de improbidade administrativa, ver: PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de improbidade administrativa**: presunção de inocência e *ne bis in idem*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 131-144.

[100] Utiliza-se, neste subcapítulo, os termos "sanções", "penas" e "penalidades" indistintamente.

[101] Em sentido parecido: DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007. p. 294; e GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 720.

Trocando em miúdos, entende-se, aqui, que os arts. 322 e 324, ambos do CPC, não devem ser aplicados ao pedido para a aplicação das penalidades pela prática de ato de improbidade administrativa constantes no art. 12, da LIA, devendo este ser considerado com base na teoria do "pedido implícito", de modo que ele deve ser considerado pelo magistrado incluído no conjunto da postulação ainda que não formulado expressamente pelo requerente.[102]

Não obstante se reconheça que "[...] as circunstâncias da improbidade administrativa não se enquadram nas hipóteses que autorizam a formulação de pedido genérico (art. 324, § 1.º, do CPC)"[103], sustenta-se que, mesmo se o autor fizer genericamente o pedido de condenação dos requeridos às penas estabelecidas na Lei nº 8.429/1992 e/ou se esquecer de incluí-lo na peça acusatória, o órgão julgador, deve considerá-lo como incluso no conjunto da postulação, podendo legitimamente agir de ofício na aplicação das sanções previstas no art. 12, da LIA, após instaurada a lide, desde que seja comprovado, na instrução da causa, o ato ímprobo imputado e que haja o respeito dos limites causais da demanda estabelecidos pela norma da congruência, os quais são detalhados no capítulo 5 da presente dissertação.

Ainda que o autor faça o pedido de condenação dos requeridos às penas estabelecidas na Lei nº 8.429/1992 de forma certa e determinada, não há falar em vício de incongruência na hipótese de o magistrado julgar procedente a demanda de improbidade administrativa e adequar as penalidades do art. 12, da LIA, a depender do tipo que for fixado na decisão de tipificação da conduta ímproba e, posteriormente, após longa e detida análise das provas produzidas, restar comprovado pelos documentos presentes nos autos.

Em sentido um pouco similar, aponta-se, por exemplo, o seguinte julgado:

> [...] Não há se falar em violação do princípio da congruência externa, afinal deve-se contemplar aquilo que se denominou jurisprudencialmente de interpretação lógico-sistemática da exordial. Assim, as sanções por ato ímprobo passam a ser entendidas como pedidos implícitos.[104]

---

[102] "A partir do momento em que o Superior Tribunal de Justiça admite a tipificação das condutas narradas independentemente da fundamentação jurídica constante da petição inicial é consequência natural a admissão de aplicação de penas distintas das pedidas. Não haveria sentido permitir a adequação ao tipo legal se não pudesse o juiz aplicar as penas correspondentes a ele. Por outro lado, a admissão da aplicação de penas que não foram pedidas pelo autor pode satisfatoriamente ser explicada pela teoria do 'pedido implícito'." NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. p. 248.

[103] PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de improbidade administrativa**: presunção de inocência e *ne bis in idem*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 141.

[104] STJ, AgInt no REsp 1.628.455/ES, Rel. Min. Francisco Falcão, 2ª Turma, j. 06/03/2018, DJE 12/03/2018.

Na presente dissertação, sustenta-se que o que o autor pleiteia na petição inicial deste tipo de ação é a condenação das sanções adequadas ao tipo de ato de improbidade administrativa que o juiz entender aplicável ao caso concreto na decisão de tipificação da conduta ímproba e que restar comprovado ao final da instrução processual.

Portanto, adota-se o entendimento de que, no caso de procedência da demanda de improbidade administrativa, cabe ao sujeito imparcial do processo a aplicação das penas cabíveis, podendo, mediante adequada motivação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza e as consequências específicas da infração que foi devidamente comprovada.

Antes, porém, o juiz deve oportunizar o prévio contraditório, na forma do art. 10, do CPC, abrindo vista às partes sobre a nova interpretação que foi atribuída ao pedido, a fim de se evitar a prolação de decisão-surpresa, de forma a observar o princípio do contraditório e da ampla defesa, constitucionalmente assegurados.

3.4 CAUSA DE RESISTIR

Conforme expôs Carlos Silveira Noronha na seguinte passagem doutrinária:

> [...] enquanto a *causa petendi* é o elemento em que se funda a ação do autor, a '*causa excipiendi*' é o elemento em que se embasa a defesa do réu, eis que esta se coloca no contexto do processo como o 'contraposto negativo' do direito e dos fatos afirmados pelo autor.[105]

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao mesmo tempo em que consagra o "direito de ação", em seu art. 5º, XXXV, garante o direito de defesa, no inciso LV, do referido dispositivo.

O direito de defesa[106], considerado como contraposto lógico do direito de ação, é abstrato, na medida em que não se vincula à existência ou não do direito material ventilado, tampouco à

[105] NORONHA, Carlos Silveira. A causa de pedir na execução. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 19, n. 75, p. 26-39, jul./set. 1994. p. 26-39.

[106] "[...] a defesa deve ser compreendida como o direito subjetivo público de o réu resistir à pretensão do autor tendente à obtenção, em seu favor, de tutela jurisdicional consistente na rejeição do pedido autoral. Assim compreendida, a ênfase da *defesa* reside na *resistência* do réu ao pedido de tutela jurisdicional formulado pelo autor, e nesse sentido é a contraface do direito de ação." BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 61. Grifo do autor.

procedência ou à improcedência da demanda.[107]

Dito de outro modo: "A contestação está para o réu como a petição inicial está para o autor. Trata-se do instrumento da exceção exercida (exercício do direito de defesa), assim como a petição inicial é o instrumento da demanda (ação exercida)"[108].

A parte demandada, caso obtenha êxito em sua resistência, terá o benefício advindo da tutela jurídica prestada pela decisão final de mérito de improcedência.

De tal sorte, o direito de defesa consiste no direito do sujeito passivo da relação processual de resistir à pretensão contra a qual lhe foi formulada, ou melhor, no direito do demandado de se contrapor à procedência da postulação autoral.[109]

Realmente, "[...] salvo quando reconvém ou denuncia a lide, e então torna-se um autêntico demandante, o réu *nada pede para si*"[110].

Na ação de improbidade administrativa, como o sujeito ativo do ato ilícito imputado não deduz uma pretensão processual própria, se limitando a solicitar a repulsa da demanda, entende-se que a apresentação da *causa excipiendi* não amplia o objeto deste tipo de processo.

Em sentido análogo, Cândido Rangel Dinamarco defende que:

> *A defesa do réu não amplia jamais o objeto do processo*. Na contestação, o réu nega os fatos alegados pelo autor, ou nega-lhes a eficácia jurídica afirmada por este, ou alega fatos novos que excluem o direito afirmado na petição inicial, ou ainda suscita razões relacionadas com o processo (carência de ação, incompetência absoluta) — gerando com isso *questões* a serem apreciadas quando o juiz expuser a motivação da sentença. Mas fica absolutamente inalterado o material a ser objeto do pronunciamento jurisdicional.[111]

---

[107] "[...] Tecnicamente, o direito de defesa, especificamente na defesa indireta, não está sujeito à apreciação valorativa atinente à sua improcedência ou não. Não se trata, nos casos de procedência do pedido, de improcedência da defesa. A defesa, como técnica de participação do réu no processo, não está sujeita a julgamento." SIQUEIRA, Cleanto Guimarães. **A defesa no processo civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 277.

[108] DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 1. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 742.

[109] Na mesma linha: "[...] O direito de defesa não é apenas a apresentação da resposta, mas a possibilidade conferida ao réu de, efetivamente, reagir em juízo para que seja negada a tutela jurisdicional ambicionada pelo autor. Assim como o direito de ação, o direito de defesa se desdobra em um conjunto de garantias que confere ao réu a possibilidade de apresentar as suas alegações, produzir as suas provas, recorrer etc." MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 230.

[110] LUCCA, Rodrigo Ramina de. **Disponibilidade processual**: os interesses privados das partes diante da natureza pública do processo. 2018. 449 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 175. Grifo do autor.

[111] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 2. 6. ed. São Paulo: Malheiros,

Consoante se vê, o demandado poderá, na contestação, expor toda a *causa excipiendi,* sendo a realização de tal ato considerada como um ônus, na medida em que é imperativo do seu interesse apresentar esta peça defensória, sob pena de se colocar em uma situação de prejuízo processual.

Muito embora, na ação proposta em face da eventual prática de ato de improbidade administrativa, exista a proibição da presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia, por força do art. 17, § 19, I, da LIA.

Em doutrina, o termo "exceção", em sentido amplo, abarca todas as defesas e alegações que possam ser apresentadas pelo requerido para resistir à pretensão autoral. Já em sentido mais restrito, aplica-se apenas àquelas defesas que o juiz não pode conhecer *ex officio*.

Tradicionalmente, a literatura jurídica divide as espécies de defesa em processual e substancial. A primeira pode ser de cunho peremptório, quando impede a apreciação do mérito, gerando decisão sem resolução de mérito e, dilatória, quando procrastina e/ou retarda a apreciação meritória.[112]

Já a defesa substancial, também conhecida doutrinariamente como defesa de mérito, pode ser direta, quando o réu não traz fato novo, mas nega e/ou controverte o fato constitutivo, ou, quando, o demandado reconhece o fato constitutivo autoral, mas nega o efeito jurídico por ele pretendido.

A seu turno, é assente, na literatura jurídica brasileira, a noção de que, haverá defesa de mérito indireta quando, apesar da parte ré ter reconhecido o fato constitutivo do direito do autor, esta trouxer ao processo fatos novos impeditivos, modificativos ou extintivos, respondendo negativamente à procedência da pretensão.

2009. p. 195. Grifo do autor.

[112] Percebendo o ponto, Vallisney de Souza Oliveira afirma que: "Na contestação, forma mais comum de resposta, o réu opõe-se à demanda, apresentando argumentos fáticos e jurídicos, processuais e de mérito, com vistas a obstar a pretensão do autor. A defesa pode ser substancial, quando envolve o mérito e se volta contra a causa de pedir e o pedido, e processual, quando envolve as condições da ação e os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo e ainda as exceções processuais. Pode ser também dilatória, quando apenas prolonga o exame do mérito, e peremptória, quando tem força para extinguir o processo" OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 173.

Tais fatos novos são usualmente conhecidos pela literatura jurídica como exceções substanciais. Porém, prefere-se concebê-los, para não gerar confusões conceituais, como fatos contidos na defesa material indireta.

Na praxe forense, é comum o requerido, em sua contestação, cumular defesas processuais e de mérito, expondo as razões de fato e de direito com que impugna a causa de pedir e o pedido do requerente.[113]

Para José Rogério Cruz e Tucci: "[...] é da tradição do processo brasileiro a adoção da regra da eventualidade, impondo aos demandantes o dever de propor, em um mesmo momento, todos os meios de ataque e de defesa"[114].

Nessa perspectiva, cumpre observar que o instrumento para a aplicação das penalidades ao agente ímprobo possui uma rigidez procedimental, cabendo ao autor, na petição inicial, definir os elementos da demanda e, ao réu, na contestação, deduzir toda a sua matéria defensiva, consoante o disposto no art. 336, do CPC[115].[116]

Nesse sentido, Guilherme Freire de Barros Teixeira assim define a eventualidade:

> [...] A eventualidade pode ser definida como o princípio que impõe ao autor a alegação, na petição inicial, dos fatos essenciais, dos fundamentos jurídicos e dos pedidos deles decorrentes, sob pena de não mais poder deduzi-los ou formulá-los posteriormente, e, ao réu, a apresentação concentrada e simultânea de todas as alegações e exceções em sua resposta, ainda que de natureza diversa ou incompatíveis entre si, para a eventualidade de não ser acolhido algum dos argumentos utilizados, sob pena de preclusão.[117]

---

[113] Na esteira dessas considerações, bem ponderadas são as palavras de Fredie Didier Jr.: "[...] Haverá cumulação eventual de defesas quando o réu alega uma defesa para a hipótese de a outra, anteriormente formulada, não ser acolhida; aliás, isso é o que normalmente ocorre, pois o réu, preocupado com a observância da regra da eventualidade, apresenta rol exaustivo de defesas. A uma defesa processual, o réu soma uma defesa de mérito para o caso de aquela não ser acolhida" DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 1. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 744.

[114] CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A causa petendi no processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 158.

[115] "Art. 336. Incumbe ao réu alegar, na contestação, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir."

[116] "Ao autor, portanto, incumbe-se o *ônus* de afirmar a prática de ato ímprobo por determinado sujeito, e ao réu de responder em contestação às alegações iniciais do autor (inclusive, trazendo fatos impeditivos, modificativos ou extintivos daqueles aduzidos na petição inicial), concentrando-se nessa fase postulatória todas as suas razões, conforme o artigo 336, do Código de Processo Civil. Sobre esses elementos as partes produzem as provas que julgarem pertinentes e, ao final da instrução, é proferida sentença para resolução do mérito da causa, segundo a moldura do conflito submetida ao juiz." BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 117. Grifo da autora.

[117] TEIXEIRA, Guilherme Freire de Barros. **O princípio da eventualidade no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 50.

Observa-se, ainda, que anteriormente à reforma, a LIA, inspirada no procedimento que era previsto para os crimes funcionais do CPP, previu uma fase preliminar de notificação requerido para o oferecimento de uma "defesa prévia" ao recebimento da denúncia.

A antiga redação do art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/1992, a qual foi revogada pela Lei nº 14.230/2021, dispunha que estando a petição inicial em devida forma, o juiz deveria mandar autuá-la e ordenar a notificação do acusado, para oferecer manifestação por escrito, que poderia ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

A "defesa prévia", enquanto fase processual da ação de improbidade administrativa, para muitos doutrinadores, gerava um custo excessivo para o andamento do processo, atrasando-o de forma injustificada, na medida em que, em momento processual posterior, o demandado poderia apresentar os mesmos documentos e justificações em sede de contestação.

Por esta razão, alguns autores compreendiam que seria desnecessária tal fase preambular, a qual comprometeria a duração razoável do processo, em nítido confronto com o art. 5º, LXXVIII, da CRFB/1988[118].

Na atualidade, caso a petição inicial da ação de improbidade administrativa estiver em devida forma, o magistrado mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de trinta dias, iniciado o prazo na forma do art. 231, do CPC[119], segundo a

[118] "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação."

[119] "Art. 231. Salvo disposição em sentido diverso, considera-se dia do começo do prazo: I - a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a citação ou a intimação for pelo correio; II - a data de juntada aos autos do mandado cumprido, quando a citação ou a intimação for por oficial de justiça; III - a data de ocorrência da citação ou da intimação, quando ela se der por ato do escrivão ou do chefe de secretaria; IV - o dia útil seguinte ao fim da dilação assinada pelo juiz, quando a citação ou a intimação for por edital; V - o dia útil seguinte à consulta ao teor da citação ou da intimação ou ao término do prazo para que a consulta se dê, quando a citação ou a intimação for eletrônica; VI - a data de juntada do comunicado de que trata o art. 232 ou, não havendo esse, a data de juntada da carta aos autos de origem devidamente cumprida, quando a citação ou a intimação se realizar em cumprimento de carta; VII - a data de publicação, quando a intimação se der pelo Diário da Justiça impresso ou eletrônico; VIII - o dia da carga, quando a intimação se der por meio da retirada dos autos, em carga, do cartório ou da secretaria. IX - o quinto dia útil seguinte à confirmação, na forma prevista na mensagem de citação, do recebimento da citação realizada por meio eletrônico. § 1º Quando houver mais de um réu, o dia do começo do prazo para contestar corresponderá à última das datas a que se referem os incisos I a VI do caput. § 2º Havendo mais de um intimado, o prazo para cada um é contado individualmente. § 3º Quando o ato tiver de ser praticado diretamente pela parte ou por quem, de qualquer forma, participe do processo, sem a intermediação de representante judicial, o dia do começo do prazo para cumprimento da determinação judicial corresponderá à data em que se der a comunicação.

disposição presente no art. 17, § 7º, da LIA, sendo que, existindo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a noventa dias, conforme o art. 17, § 10-A, da LIA.

Neste viés, o acusado possui o direito a uma ciência prévia e pormenorizada de sua imputação, de forma que fique explícita qual foi a definição jurídica atribuída ao conjunto de fatos aportado pelo autor e quais foram os pedidos requeridos pelo órgão processante, o que ocorrerá por meio de uma citação válida com a entrega da contrafé da petição inicial. Tudo isso, é para que ele possa exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa, constitucionalmente assegurados.[120]

Após ser citado na forma do art. 17, § 7º, da LIA, o requerido poderá assumir variados comportamentos, tais como se manter inerte, caso em que não haverá a presunção de veracidade dos fundamentos de fato alegados pelo demandante, reconhecer a procedência da imputação e/ou apresentar resposta refutando os fundamentos de fato e de direito alegados na petição inicial.

Para encerrar este subcapítulo, destaca-se que o art. 17, § 10-B, da LIA, proclama que:

> Art. 17. [...] § 10-B. Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz: I - procederá ao julgamento conforme o estado do processo, observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade; II - poderá desmembrar o litisconsórcio, com vistas a otimizar a instrução processual.

§ 4º Aplica-se o disposto no inciso II do caput à citação com hora certa."

[120] "[...] na ação civil pública de improbidade, só com uma adequada exposição do fato delituoso com todas as suas circunstâncias e uma correta classificação do ilícito (fatos e os fundamentos jurídicos do pedido) é que o autor permitirá ao acusado um adequado exercício de seu direito de defesa." MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade administrativa** – temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. *E-book.* p. 290.

4 PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA E ESTABILIZAÇÃO DA DEMANDA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, haja vista que, no Tema de nº 1.999, das repercussões gerais do STF, prevaleceu o entendimento de que a ação de improbidade administrativa tem natureza jurídica civil, estuda-se, sem qualquer pretensão de esgotamento, o princípio da congruência principalmente sob a perspectiva do direito processual civil. Busca-se, ainda, sem a pretensão de voltar às suas origens mais remotas e nem de esgotar o assunto sob esse viés, comentar sobre alguns valores jurídico-processuais relacionados à congruência. Visa-se, por fim, delimitar o momento processual em que ocorre a estabilização da demanda na ação civil de caráter repressivo disciplinada na Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021.

4.1 PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA: DEFINIÇÃO E TERMINOLOGIA

Neste momento, conceitua-se a congruência, a qual pode ser vista como uma condição de validade e um fator de legitimidade das decisões proferidas pelo Poder Judiciário, explicitando o sentido que lhe é tradicionalmente atribuído pela literatura jurídica.

Em primeira análise, é indispensável deixar claro que, de acordo com Milton Paulo de Carvalho:

> [...] Chama-se correlação, ou congruência, entre o pedido e a sentença à correspondência exata que deve existir entre a pretensão processual formulada pelo autor e o pronunciamento judicial de mérito, de modo que este abranja tudo e só o que se contém na pretensão[121]

Veja-se interessante decisão do STJ a esse respeito:

> [...] O princípio da congruência, ou da correspondência, entre a causa de pedir e a sentença (ou acórdão) representa uma das mais relevantes garantias do direito de defesa, que se acha tutelado por via constitucional. Ninguém pode ser punido por fato que não lhe foi imputado. Na medida em que descreve um ato ilícito, atribuindo-o a alguém, a petição inicial fixa os limites da atuação do juiz, que não poderá decidir além ou fora da descrição fática do ato ilícito. A decisão judicial espelha, portanto, a imputação, refletindo-a nos seus exatos contornos. Qualquer distorção de imagem significa uma ofensa ao princípio da congruência e acarreta a nulidade do processo (nesse sentido, RT 526/396).[122]

Na presente dissertação, como o próprio título sugere, compreende-se a congruência como um princípio. Há forte controvérsia na literatura jurídica, contudo, acerca da compreensão da

[121] CARVALHO, Milton Paulo de. **Do pedido no processo civil**. Porto Alegre: Fabris, 1992. p. 162.
[122] STJ, REsp 746.622/PB, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 26/9/2006, DJ 23/10/2006, p. 309.

congruência como princípio e não regra.[123]

Ademais, adota-se, neste trabalho, a seguinte classificação realizada por Fredie Didier Jr. entre congruência externa e interna:

> A *congruência externa* da decisão diz respeito à necessidade de que ela seja correlacionada, em regra, com os sujeitos envolvidos no processo (congruência subjetiva) e com os elementos objetivos da demanda que lhe deu ensejo e da resposta do demandado (congruência objetiva). A *congruência interna* diz respeito aos requisitos para a sua inteligência como ato processual. Nesse sentido, a decisão precisa revestir-se dos atributos da clareza, certeza e liquidez.[124]

Debruçando-se sobre a problemática, Vallisney de Souza Oliveira desenvolve bem essa ideia:

> Para a congruência externa considera-se a sentença conforme a pretensão. Exige-se julgamento limitado e pleno, do ponto de vista das postulações e das questões suscitadas no processo, que não podem ser extrapoladas nem deixar de ser apreciadas. Em suma, há de existir a correlação entre o fundamental ato do juiz de primeiro grau, isto é, a sentença, e os mais importantes atos das partes anteriormente praticados, sobretudo a petição inicial e a contestação.[125]

Na maior parcela da literatura jurídica que discorre sobre a legislação processual civil, o entendimento mais difundido é o de que a congruência se dá somente com os fatos e com o pedido[126], sendo congruente a sentença que:

> [...] está em harmonia com a demanda, no seu aspecto objetivo, ou melhor, com o pedido e com a causa de pedir e, principalmente, com aquele. É o mesmo que dizer sentença correspondente, adequada, restrita, simétrica ou adstrita ao pedido. Enfim, sentença como extensão ou coextensão do pedido, já que a ele está jungida ou por ele limitada. Ao reverso, sentença incongruente é aquela que se descaminha em passos menos (pela omissão), maiores ou fora do compasso do *petitum* e da *causa petendi*.[127]

Segundo o entendimento majoritário: "É garantida às partes uma sentença congruente com o pedido e com os fatos. Mesmo antes da sentença é fundamental haver a segurança de que o juiz dará uma resposta vinculada ao conteúdo constante do processo, desde a instauração da

---

[123] Para um estudo aprofundado do núcleo principiológico da congruência, vale conferir, com grande proveito: OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 69-76.

[124] DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de processo civil**. v. 2. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 365. Grifo do autor.

[125] OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 221.

[126] "[...] o pedido é a condição e o limite da prestação jurisdicional, de maneira que a sentença, como resposta ao pedido, não pode ficar aquém das questões por ele suscitadas (decisão *citra petita*) nem se situar fora delas (decisão *extra petita*), tampouco ir além delas (decisão *ultra petita*). E esse limite – repita-se – alcança tanto os aspectos *objetivos* (pedido e causa de pedir) como os *subjetivos* (partes do processo). Nem aqueles nem estes podem ser ultrapassados no julgamento da demanda." JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book.* p. 975. Grifo do autor.

[127] OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 15.

demanda"[128].

Como detalha Cândido Rangel Dinamarco:

> O rigor da regra da correlação entre a sentença e a causa de pedir incide apenas sobre os *fatos* e não sobre os fundamentos jurídicos da demanda. Estes, embora exigidos para a composição da petição inicial (art. 282, inc. III), podem ser legitimamente alterados pelo juiz. A chamada *presunção de conhecimento da lei* (LICC, art. 30) conduz ao ônus, que tem o réu, de defender-se em relação aos fatos alegados, sabendo quais efeitos jurídicos eles são capazes de produzir — e podendo inclusive contestar os efeitos desejados pelo autor, justamente porque contrários à lei; e os juízes, que também conhecem esta (*jura novit curia*), darão aos fatos o valor jurídico que tiverem, não necessariamente aquele que o autor houver afirmado (*narra mihi factum dabo tibi jus*).[129]

Prevalece, dessa forma, no direito processual civil, uma concepção doutrinária que consagra amplamente o aforismo[130] *iura novit curia*[131], da qual se extrai que, em seu julgamento, o magistrado "[...] está limitado apenas pelos fatos narrados pelo autor e pelo pedido deduzido, sendo livre para dar àqueles a qualificação jurídica que se mostrar mais adequada de acordo com o direito objetivo"[132].

Esse entendimento é reforçado por José Joaquim Calmon de Passos:

> [...] A subsunção do fato à norma é dever do juiz, vale dizer, a categorização jurídica do fato é tarefa do juiz. Se o fato narrado na inicial e o que foi pedido são compatíveis com a categorização jurídica nova, ou com o novo dispositivo de lei invocado, não há porque falar-se em modificação da causa de pedir, ou em inviabilidade do pedido. Essa inviabilidade só ocorre quando as conseqüencias derivadas da nova categoria jurídica não podem ser imputadas ao fato narrado na inicial, nem estão contidas no pedido, ou são incompatíveis com ele. Importante são os fatos que o juiz deve *conhecer* como narrados pelo autor, cumprindo-lhe proceder, mediante a atividade probatória processualmente admissível, a *verificação* dos mesmos, para tê-los ou não como verídicos. Importante é o pedido, que o juiz deve acolher ou rejeitar como foi ele formulado pelo autor, sem que se lhe permita ir além, ficar aquém ou fora do mesmo, ainda quando lhe seja permitido apenas deferi-lo parcialmente. A tipificação dos fatos pelo autor é irrelevante, pois se ele categorizou mal, do ponto de vista do direito, os fatos que narrou, pouco importa, pois o juiz conhece o direito e deve categorizá-los com acerto. E se os fatos corretamente categorizados, autorizam o

---

[128] OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 100.

[129] DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. v. 3. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 287. Grifo do autor.

[130] "[...] aforismos são expressões sintéticas que, embora nem sempre tenham eficácia normativa, traduzem ideias ou concepções mais amplas e complexas." LUCCA, Rodrigo Ramina de. **Disponibilidade processual**: os interesses privados das partes diante da natureza pública do processo. 2018. 449 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 354.

[131] "A máxima *iura novit curia*, no processo significando a presunção de que o direito é conhecido pelo juiz, além de ressaltar o poder a ele reservado para investigar e aplicar oficiosamente esse direito na solução do caso." NUNES, Dierle; DELFINO, Lucio. Novo CPC, o "*caballo de tróya*" *iura novit curia* e o papel do juiz. **Revista Brasileira de Direito Processual** – RBDPro, Belo Horizonte, v. 22, n. 87, jul./set. 2014. p. 207.

[132] SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais**. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 150.

> pedido que foi feito, nenhum prejuízo pode decorrer para o autor do deslize técnico de seu advogado. Inversamente, se categorizou bem e pediu mal, em nada lhe aproveita ter sido exato na categorização dos fatos, pois que o juiz está adstrito ao pedido formulado, sem poder corrigi-lo de ofício. Donde se ensinar e decidir que o juiz deve aplicar o direito que incidiu independentemente da correta indicação do texto legal que o enuncia.[133]

Em contrapartida, na via judicial para o reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa, houve o robustecimento do princípio da congruência, na medida em que, como se verá adiante, especialmente nas novas tendências sobre o tema, este se estendeu para abarcar outras situações processuais.

Nessa linha de raciocínio, destaca-se que a norma da congruência externa, objetiva e causal da sentença, que esta dissertação se destina a estudar verticalmente no capítulo 5, é aquela existente entre a motivação da decisão final de mérito na ação de improbidade administrativa e as questões fáticas e jurídicas apresentadas pela parte autora, ou melhor, é a correlação que deve existir entre os fundamentos da sentença condenatória e a causa de pedir delimitada em juízo, na decisão de que trata o art. 17, § 10-C, da LIA.[134]

Vencidas estas breves observações a respeito do conceito da cláusula inibidora de desvios e de excessos dos agentes do Poder Judiciário em análise, impende agora asseverar que a doutrina utiliza as nomenclaturas "congruência", "correlação", "simetria", "adstrição", entre outras, para se referir a correspondência entre a sentença e os elementos que identificam a ação.

Não há uniformidade de nomenclatura a respeito, havendo diferentes expressões empregadas para se referir ao mesmo fenômeno. Preferiu-se a terminologia "congruência", sem que com isso se quisesse excluir as palavras sinônimas.

Por esta razão, como o termo "congruência" aparenta ser o mais empregado pela literatura jurídica nacional, embora não haja adoção expressa do vocábulo pela legislação pátria, é este o termo aqui mais comumente utilizado.

---

[133] PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Comentários ao código de processo civil**. v. 3. 3. ed. Rio de janeiro: Forense, 1979. p. 219-220. Grifo do autor.

[134] "[...] normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos. Daí se afirmar que os dispositivos se constituem no objeto da interpretação; e as normas no seu resultado. O importante é que não existe correspondência entre norma e dispositivo, no sentido de que sempre que houver um dispositivo haverá uma norma, ou sempre que houver uma norma deverá haver um dispositivo que lhe sirva de suporte." ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 30.

4.2 PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL

O Código de Processo Civil do Estado do Espírito Santo de 1914 possuía algumas previsões normativas que diziam respeito à congruência, sendo tal conclusão emanada de diversos dispositivos legais do extinto diploma processual capixaba.[135] Senão, veja-se:

> Art. 161. O juiz deve julgar a verdade dos factos affirmados, attendendo escrupulosamente ao que depreender do conjuncto das peças do processo e das provas deduzidas, de accordo com sua convicção. [...] Art. 365. Apresentada ao juízo e despachada a petição inicial, não pode o autor mudar-lhe ou alterar-lhe a substancia. § Iº. Pode, comtudo, até ao momento de accusar a citação fazer simples additamentos à petição inicial que lhe não alterem a essencia nem desnaturem o processo, por meio de requerimento escripto dirigido ao juiz, que o mandará juntar aos autos. § 2º. Não é considerado alteração da substancia o simples additamento offerecido até a contestação, precedendo despacho do juiz e as – signado ao réo termo para responder. [...] Art. 372. Excepto nos casos expressamente estatuidos em lei, o que succeder depois de proposta a acção não será julgado incluso no pedido e dependerá de acção distincta, ainda que seja o facto da mesma natureza e fundado no mesmo direito. [...] Art. 515. Entendendo o juiz que a causa se acha em estado de ser decidida, dará a sua sentença definitiva, condemnando ou absolvendo o réo, no todo ou em parte do pedido, segundo for provado nos autos. § Iº. O juiz julgará segundo o que achar allegado e provado nos autos. § 2º. Não julgará o juiz quanto ao principal mais do que é pedido pelo autor ; deverá, porém, quanto às custas, aos fructos e interesses, condemnar no que se mostrar pelos autos ter accrescido depois da citação, embora pela parte não lhe tenha sido pedido. [...] Art. 517. A sentença não póde ser condicional ou alternativa, salvo nos casos em que a lei admitte a alternativa ou a natureza da causa assim o exige.[136]

Mas não é só. No Código de Processo Civil de 1939, manteve-se "[...] a tradição brasileira da imposição expressa entre a sentença e o pedido"[137], sendo que se extrai o conteúdo da congruência de vários de seus dispositivos, citando-se, a título exemplificativo, os arts. 4º, 157, 246 e 287, deste diploma. Confira-se:

> Art. 4º O juiz não poderá pronunciar-se sobre o que não constitua objeto do pedido, nem considerar exceções não propostas para as quais seja por lei reclamada a iniciativa da parte. [...] Art. 157. Quando o autor houver omitido, na petição inicial, pedido que lhe era lícito fazer, só em ação distinta poderá, formulá-lo. [...] Art. 246. O depoimento das testemunhas será tomado pelo juiz e reduzido a termo, podendo as partes requerer as perguntas necessárias, que o juiz deferirá, si se contiverem nos limites da petição inicial e da defesa. [...] Art. 287. A sentença que decidir total ou parcialmente a lide terá força de lei nos limites das questões decididas.

Por outra ponta, assim estabeleciam os arts. 128 e 460, ambos do CPC/73:

---

[135] Para um estudo aprofundado do princípio da congruência nos Códigos de Processo Estaduais, vale conferir, com grande proveito: OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 40-43.

[136] MAZZEI, Rodrigo Reis (Org.). **Código de Processo Civil do Espírito Santo**: texto legal e breve notícia histórica. Vila Velha: ESM, 2014. p. 41-84.

[137] OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 44.

> Art. 128. O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte. [...] Art. 460. É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado. Parágrafo único. A sentença deve ser certa, ainda quando decida relação jurídica condicional.

Nesse passo, é interessante notar que a formulação normativa do princípio da congruência, atualmente regulamentado nos arts. 141 e 492, ambos do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), aparenta ser um aprimoramento dos arts. 128 e 460, ambos do CPC/73.

O art. 141, do CPC/15, tem a seguinte redação: "O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte".

Nos termos do comando legislativo acima citado, assim anota Marcelo Abelha Rodrigues:

> [...] Neste dispositivo saltam aos olhos duas regras fundamentais do direito processual civil: a primeira de que a imparcialidade se vê presente e respeitada pela inércia do magistrado em tomar conhecimento de questões que não foram trazidas ao debate e que dependem de iniciativa da parte para levá-las em juízo. Sobre estas questões não pode o juiz trazer à sua cognição de ofício porque são regidas por regras patrimoniais, disponíveis, e a lei não autoriza que as conheça de ofício. A isenção do magistrado, a sua imparcialidade se vê abalada quando extrapola em arvorar-se sobre questões que não deveria ele, de ofício, conhecer. A segunda regra diz respeito à violação do contraditório e do devido processo na medida em que não pode o magistrado se pronunciar nos limites da lide tal como foi proposto pelas partes, pois é exatamente o que foi 'proposto pelas partes' que constitui o objeto de debate, sobre o qual houve discussão, produziram-se provas, exerceu-se o contraditório etc. Assim, não é permitido, jamais, introduzir no processo matéria ou questão de fato ou de direito que não se submeteu ao devido contraditório.[138]

De fato, "[...] ao aludir aos 'limites propostos pelas partes', o Código tornou expressa a necessidade de o magistrado considerar os contornos definidos pelo contraditório estabelecido entre os litigantes, durante a fase postulatória"[139].

Já o art. 492, do CPC/15, ordena que: "É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado".

---

[138] RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Processual Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 292.

[139] ZOTARELI, Daniel Menegassi. **A correlação no processo civil**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 172.

A respeito da mencionada norma, Marcelo Abelha Rodrigues tece o seguinte comentário, que ora se transcreve:

> [...] o limite da sentença é o pedido, sendo este a consequência decorrente da juridicização do fato que se afirma em juízo ter ocorrido. A tutela jurisdicional deve ficar adstrita aos limites estabelecidos pela demanda, ou seja, é vedado ao juiz deixar de apreciar o que foi pedido (*infra* ou *citra petita*) ou de proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado (*ultra* ou *extra petita*).[140]

Ao tratar dos arts. 141 e 492, ambos do CPC/15, conjuntamente, Fredie Didier Jr. entende que: "[...] esses dispositivos legais estabelecem verdadeira limitação ao exercício da jurisdição, na medida em que impõem à decisão do magistrado *limites subjetivos* e *objetivos*, abrangendo estes últimos os fundamentos de fato da demanda e da defesa e o(s) pedido(s) formulado(s)"[141].

Para corroborar o exposto nas linhas anteriores, vale transcrever o apontamento de Humberto Theodoro Júnior:

> Como o juiz não pode prestar a tutela jurisdicional senão quando requerida pela parte (CPC/2015, art. 2º), conclui-se que o pedido formulado pelo autor na petição inicial é a condição sem a qual o exercício da jurisdição não se legitima. *Ne procedat iudex ex officio*. Como, ainda, a sentença não pode versar senão sobre o que pleiteia o demandante, forçoso é admitir que o pedido é também o limite da jurisdição (arts. 141 e 492). *Iudex secundum allegata partium iudicare debet*. O primeiro enunciado corresponde ao *princípio da demanda*, que se inspira na exigência de imparcialidade do juiz, que restaria comprometida caso pudesse a autoridade judiciária agir por iniciativa própria na abertura do processo e na determinação daquilo que constituiria o objeto da prestação jurisdicional. A segunda afirmativa traduz o *princípio da congruência entre o pedido e a sentença*, que é uma decorrência necessária da garantia do contraditório e ampla defesa (CF, art. 5º, LV). É preciso que o objeto do processo fique bem claro e preciso para que sobre ele possa manifestar-se a defesa do réu. Daí por que, sendo o objeto da causa o pedido do autor, não pode o juiz decidir fora dele, sob pena de surpreender o demandado e cercear-lhe a defesa, impedindo-lhe o exercício do pleno contraditório. O princípio da congruência, que impede o julgamento fora ou além do pedido, insere-se, destarte, no âmbito maior da garantia do devido processo legal. O mesmo se diz do princípio da demanda, porque sua inobservância comprometeria a imparcialidade, atributo inafastável da figura do juiz natural.[142]

Em adendo, escrevendo sobre o tema, Cassio Scarpinella Bueno acentua que:

> Embora o *caput* do art. 492 trate de *pedido*, é importante destacar que também viola seu princípio norteador a sentença que se vale de *causa de pedir* estranha à formulada pelo autor (art. 319, III) ou que considere no julgamento *defesa* do réu ('causa de resistir') sobre a qual a *lei* exija sua iniciativa. Assim, a sentença deverá levar em conta não só os fatos *constitutivos* do direito do autor, mas também os fatos *modificativos*, *impeditivos* e *extintivos* trazidos pelo réu na exata medida em que

[140] RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Processual Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 662.
[141] DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de processo civil**. v. 2. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 367. Grifo do autor.
[142] JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book.* p. 975. Grifo do autor.

> alegados (e provados) pelas partes, salvo quando há autorização para atuação oficiosa do magistrado (art. 141). Nesse caso, a pressuposição é que as partes (e eventuais terceiros) tenham tido possibilidade de se pronunciar previamente sobre eles. Também contraria o *caput* do art. 492 a sentença que levar em conta quem não é *parte* no processo ou que nele não interveio a título algum.[143]

Apesar do assunto ser tratado com mais vagar adiante, deve ser realçado desde já que, na ação de improbidade administrativa, tendo em vista as suas peculiaridades sancionatórias, não poderá ser considerada como incongruente a sentença absolutória que considere no julgamento questão não suscitada a cujo respeito a lei exige a iniciativa do réu, devido a não aplicação do art. 141, segunda parte, do CPC/15, ao polo passivo da ação de improbidade administrativa.

4.3 VALORES VINCULADOS AO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA

É imprescindível, ainda que de passagem, dedicar algumas linhas ao exame dos seguintes valores jurídico-processuais que interagem com a congruência: contraditório; dispositivo; devido processo legal; preclusão; segurança jurídica; inércia da jurisdição; demanda; e vedação ao *non liquet*.

Primeiramente, é importante destacar que, no processo de improbidade administrativa, a causa de pedir é apresentada pelo requerente e, posteriormente, poderá ser contraposta pelo requerido. Desse modo, pode-se dizer que o enredo da controvérsia é delineado pelo contraditório, pela soma da tese e da antítese das partes, pelas arguições postas e contrapostas.

Tanto é assim que a narrativa a ser apreciada pelo órgão jurisdicional é construída a partir do embate entre a causa de pedir e a causa de resistir, bem como do confronto entre os mais variados pontos e questões discutidos e debatidos, os quais foram trazidos aos autos pelas partes sobretudo na petição inicial e na contestação.

Nesse contexto, é garantida às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório, conforme o disposto no art. 7º, do CPC.

---

[143] BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 159. Grifo do autor.

O ponto foi percebido pelo processualista Fredie Didier Jr.:

> A regra da congruência é, também, uma consequência do direito ao contraditório: a parte tem o direito de manifestar-se sobre tudo o que possa interferir no conteúdo da decisão; assim, o magistrado deve ater-se ao que foi demandado exatamente porque, em relação a isso, as partes puderam manifestar-se.[144]

Contemporaneamente, a literatura jurídica entende que é necessário que se garanta às partes um contraditório denominado de "efetivo". De acordo com esta visão do princípio do contraditório, tem-se entendido que o magistrado, antes de conhecer de qualquer questão, deverá submetê-la previamente ao debate entre as partes.[145]

Há no CPC a seguinte norma: "Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida" (art. 9º). Reforçada por esta outra: "O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício" (art. 10).

Veja-se o seguinte julgado do STJ sobre o tema:

> [...] Os tipos penalizadores da Lei de Improbidade são extremamente abertos, não havendo sequer conceito legal da improbidade administrativa. É preciso, portanto, haver tipificação cerrada no libelo e adstrição e congruência na decisão final. 6. Ainda que não se concorde com a aplicação de princípios processuais penais, deve-se ter em conta a proibição do Código de Processo Civil de 2015 quanto à chamada decisão-surpresa. Trata-se do art. 10 do Código Fux, em que o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar. De fato, se o processo é todo carreado segundo a potencial prática de conduta inscrita nos arts. 9º e 10 da LIA, e sobrevém condenação com base no art. 11 dessa lei, é notória a decisão-surpresa, isto é, contém fundamento sobre o qual as partes não tiveram oportunidade de se manifestar.[146]

No mesmo tom dessas considerações, parece correto sustentar que, na ação de improbidade

---

[144] DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de processo civil**. v. 2. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 367.

[145] Nesse sentido: "A concepção moderna do contraditório enquanto garantia de participação efetiva das partes e do juiz na formação do provimento judicial, a fim de influenciar na decisão tanto sobre as questões de fato, como as de direito, estabelece verdadeira relação dialogal entre os sujeitos do processo e legitima a decisão de mérito ao final proferida, uma vez que atento ao *due process of law*. [...] No âmbito do processo punitivo, a violação ao contraditório se revela ainda mais sensível na medida em que sua negação ao réu o expõe à posição de vulnerabilidade e ao risco de ser severamente punitivo. Por isso, é preciso que lhe seja garantido antever quais serão os limites objetivos da demanda, até para que possa definir sua estratégia de defesa. Não é demais repetir que a higidez do processo e a solidez da sentença perante as partes perpassam pelo respeito ao devido processo legal, pela garantia ao contraditório efetivo." BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 126-127.

[146] STJ, AgInt no REsp 1.715.971/RN, Voto vencido do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Voto vencedor do Rel. Min. Sérgio Kukina, DJE 5/6/2018.

administrativa, o contraditório efetivo implica, para o particular, pessoa física ou jurídica, que se pretende punir, o direito de se defender da pretendida constituição fática autoral, mas também da classificação jurídica do ato ímprobo imputada na petição inicial e, posteriormente, delineada na decisão de que trata o art. 17, § 10-C, da LIA.

Ademais, deixada de lado a discussão sobre o direito ao contraditório, oportuno ressaltar que o princípio dispositivo[147] está em sintonia com a adstrição.[148] Acerca de tal princípio, persiste válida a crítica de José Carlos Barbosa Moreira:

> [...] Conheço poucas expressões tão equívocas em ciência jurídica como esta: princípio dispositivo. Ela é usada em diversíssimos contextos, ora para aludir à iniciativa da instauração do processo (diz-se que a parte é que deve tomar a iniciativa em razão do princípio dispositivo, porque, se ela não quer postular o seu direito, o problema é seu, e a sua atitude deve ser respeitada), ora para aludir à delimitação do objeto do processo e, portanto, do objeto do julgamento. Costuma dizer-se reunindo esses dois aspectos, que cabe à parte determinar o se e o sobre quê do processo. Cabe à parte resolver se vai haver processo e a respeito de que o processo vai versar. Mas também se fala em princípio dispositivo acerca, por exemplo, da iniciativa na produção de provas. E também se fala em princípio dispositivo no tocante à possibilidade de praticar atos de disposição do direito litigioso do feito, por exemplo, transação, renúncia, reconhecimento etc., como reflexo, acrescenta-se, da chamada autonomia da vontade. Se a parte podia renunciar ao direito fora do âmbito judicial, não há razão para supor que ela deixe de poder fazê-lo também em juízo.[149]

Outro princípio que se afina com a correlação entre demanda e sentença é o devido processo legal[150]. Eis, nesse contexto, julgado do STF acerca do conteúdo material do princípio do devido processo legal, no âmbito do direito processual penal:

> [...] A garantia constitucional do '*due process of law*' abrange, em seu conteúdo material, elementos essenciais à sua própria configuração, dentre os quais avultam, por sua inquestionável importância, as seguintes prerrogativas: (a) direito ao processo (garantia de acesso ao Poder Judiciário); (b) direito à citação e ao conhecimento prévio do teor da acusação; (c) direito a um julgamento público e célere, sem dilações indevidas; (d) direito ao contraditório e à plenitude de defesa (direito à autodefesa e à defesa técnica); (e) direito de não ser processado e julgado com base em leis '*ex post facto*'; (f) direito à igualdade entre as partes (paridade de armas e de tratamento processual); (g) direito de não ser investigado, acusado processado ou condenado com fundamento exclusivo em provas revestidas de ilicitude, quer se trate de ilicitude

[147] Para Paulo Roberto de Gouvêa Medina, o princípio da congruência "[...] representa, de certo modo, a outra face do princípio dispositivo ou o contraponto que ele encontra no exercício da função jurisdicional. Enquanto o princípio dispositivo, em si mesmo, rege a conduta das partes no ato de deduzir a pretensão ou formular a defesa, o princípio da congruência, como corolário ou desdobramento daquele, disciplina a atuação do juiz, no ato de proferir a sentença" MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. ***Iura novit curia***: a máxima e o mito. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 111-112.

[148] "[...] o direito evolui continuamente e uma regra que atravessou séculos (sobretudo XIX e XX), ao lado do princípio dispositivo cujo ápice se deu na ideologia liberal, precisa modificar-se para acompanhar as transformações sociais, econômicas, políticas e tecnológicas." OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 288.

[149] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Correlação entre o pedido e a sentença. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 83, jul./set. 1996. p. 207-215.

[150] Sobre o tema, ver: ÁVILA, Humberto. O que é "devido processo legal"? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 163, set. 2008. p. 50-59.

> originária, quer se cuide de ilicitude derivada (RHC 90.376/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 93.050/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO); (h) direito ao benefício da gratuidade; (i) direito à observância do princípio do juiz natural; (j) direito à prova; (l) direito de ser presumido inocente (ADPF 144/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO) e, em conseqüência, de não ser tratado, pelos agentes do Estado, como se culpado fosse, antes do trânsito em julgado de eventual sentença penal condenatória (RTJ 176/805-806, Rel. Min. CELSO DE MELLO); e (m) direito de não se autoincriminar nem de ser constrangido a produzir provas contra si próprio (HC 69.026/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 77.135/SP, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - HC 83.096/RJ, Rel. Min. ELLEN GRACIE - HC 94.016/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.)[151]

Vale registrar, também, que a preclusão[152] guarda plena consonância com a correspondência. Sobre ela, assim se manifesta Antonio Carlos Marcato:

> [...] Não se pode deixar ao arbítrio das partes a escolha do momento procedimental adequado para a prática dos atos de seu interesse. Realmente, o procedimento se fraciona em fases distintas, encadeadas entre si lógica e progressivamente e em cada uma delas deverão as partes adotar as medidas processuais que lhe são afetas. Ultrapassado o momento procedimental próprio (fase procedimental) para a prática de determinado ato, ou tendo este já sido realizado, ou, ainda, sendo incompatível com outro anteriormente consumado, diz-se que ocorreu a preclusão.[153]

Além disso, cabe pontuar que a segurança jurídica se relaciona diretamente com a simetria entre a demanda e o julgamento. Analisando o tema em comento, Paulo Henrique dos Santos Lucon lembra que:

> [...] Dentre os princípios a balizar a conduta judicial e que conformam o devido processo legal está o princípio da segurança jurídica que exige por parte do juiz a criação de um estado de estabilidade das situações jurídicas já consolidadas, previsibilidade e cognoscibilidade do direito. As normas processuais, portanto, devem ser interpretadas não só a partir de uma ótica instrumentalista, mas também levando-se em consideração as consequências que sua aplicação ensejarão em termos de previsibilidade e estabilidade do direito[154]

Há de se mencionar, ainda, que o art. 2º, do CPC, estabelece, em nosso sistema processual, o princípio da inércia da jurisdição, segundo o qual o Poder Judiciário somente poderá prestar tutela jurisdicional se houver iniciativa do interessado. Em seus termos: "O processo começa

---

[151] STF, HC 99.289, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, j. 23/06/2009, DJ 04/08/2011.

[152] "[...] A preclusão, conforme autorizada doutrina, consiste na perda de uma faculdade processual, em decorrência de uma atuação desconforme, em relação ao modelo previsto no ordenamento, para o exercício daquele mister. Não se trata de sanção, mas sim de descumprimento de determinada exigência legal que traz, como consequência, a criação de certa situação jurídica prevista para a hipótese. Admite-se, de forma praticamente pacífica, a existência de três modalidades de preclusão: a) a temporal, que decorre do não exercício de uma faculdade dentro dos prazos ou termos previstos na lei processual; b) lógica, consistente na perda da faculdade pelo exercício de ato logicamente incompatível com ela; e c) consumativa, verificada na hipótese em que o sujeito esgota a possibilidade de uso da faculdade, por tê-la já validade, exercitado." LEONEL, Ricardo de Barros. **Causa de pedir e pedido**: o direito superveniente. São Paulo: Método, 2006. p. 120.

[153] MARCATO, Antonio Carlos. Preclusões: limitação ao contraditório? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 17, jan./mar. 1980. p. 105-114.

[154] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Segurança jurídica no Código de Processo Civil de 2015. *In*: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; SILVA, João Paulo Hecker da; VASCONCELOS, Ronaldo; ORTHMANN, André (Coord.). **Processo em jornadas**. Salvador: Juspodivm, 2016.

por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei".

Nessa temática, é apropriada a pontual colocação de Thiago Ferreira Siqueira:

> É noção arraigada a de que a tutela jurisdicional, em regra, apenas pode ser prestada em decorrência de um ato de iniciativa do interessado, sendo vedado o exercício da jurisdição de ofício, sem que alguém venha a requerê-lo (*nemo judex sine actore*; *ne procedat judex ex oficio*). Fala-se, assim, na inércia como característica fundamental da jurisdição, que só atua quando provocada e na medida dessa provocação.[155]

Com efeito, "Não importa se a questão é de ordem pública. O Estado-juiz está proibido, em qualquer hipótese, de introduzir uma causa de pedir no processo, sob pena de sair da sua inércia e criar uma nova demanda que antes inexistia"[156].

Outrossim, deve-se consignar que o princípio da demanda está em harmonia com o julgamento nos limites da lide.[157] Tal princípio "[...] expressa justamente a ideia de que a instauração do processo e formação de seu objeto dependem, em regra, de um ato de iniciativa, por meio do qual o interessado requer a prestação da tutela jurisdicional, fixando os seus limites"[158].

De fato, "[...] as partes são soberanas na decisão de submeter ou não ao julgamento da autoridade judiciária o conflito de interesses que surgiu entre elas, e assim, também podem submeter-lhe só uma parte desse conflito"[159].

Em sentido semelhante, é o que escreve Otávio Augusto Dal Molin Domit:

> Ao se falar no princípio da demanda, portanto, deve-se ter presente a noção de que essa norma atribui às partes não apenas a exclusividade na indicação dos fatos da causa – o que seria uma visão apenas parcial do problema –, mas, de modo mais próprio, a soberania na indicação da situação jurídica material cuja proteção se requer no processo – esse sim o cerne do princípio da demanda. Não é lícito, dessa forma, ao órgão judicial, no exercício de seus poderes, engendrar nenhuma modificação que interfira na determinação da situação jurídica material deduzida em juízo, de modo a

---

[155] SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais**. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 61.

[156] LUCCA, Rodrigo Ramina de. **Disponibilidade processual**: os interesses privados das partes diante da natureza pública do processo. 2018. 449 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 312.

[157] "Da conjunção destes fatores, *demanda*, *inércia*, *contraditório* e *inafastabilidade*, nasce a exigência de correlação i.e. a proibição de se conceder ao demandante algo a menos, a mais ou diferente do que foi pedido (julgamentos *infra*, *ultra* e *extra petita*). A correlação existe porque o Estado-juiz é obrigado a responder à demanda (inafastabilidade) e pode apenas apreciar aquilo que foi efetivamente demandado (inércia), nada a mais, nada a menos e nada diferente." MACHADO, Marcelo Pacheco. **Demanda e tutela jurisdicional**: estudo sobre forma, conteúdo e congruência. 2013. 272 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 207. Grifo do autor.

[158] SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **Limites objetivos da coisa julgada: objeto do processo e questões prejudiciais**. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 63.

[159] LIEBMAN, Enrico Tullio. **Estudos sobre o processo civil brasileiro**. São Paulo: Best Book, 2001. p. 96.

> manter incólume o poder de livre disposição da parte.[160]

Por fim, destaca-se a vedação ao *non liquet*, a qual guarda íntimo nexo com a congruência, e, estabelece que o magistrado, uma vez provocada a jurisdição, não poderá se abster de decidir, sob o fundamento de existir lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico.

Mais detalhadamente, o art. 4º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942, está assim posto: "Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito".

Finalmente, segundo o art. 140, do CPC, o magistrado não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico, somente decidindo por equidade nos casos previstos em lei.

4.4 ESTABILIZAÇÃO DA DEMANDA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No direito processual civil, até a citação, o requerente pode aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do demandado. Ademais, até o saneamento do feito, ele pode aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir, com consentimento do réu, assegurado o contraditório mediante a possibilidade de manifestação deste no prazo mínimo de quinze dias, facultado o requerimento de prova suplementar. É o que determina o art. 329, do CPC.[161]

Infere-se do texto legal, nos dizeres de Daniel Menegassi Zotareli, que:

> Aplicando-se a regra da eventualidade, haverá um momento em que a demanda terá seus limites calcificados e não comportará ulteriores modificações, pois estará preclusa a possibilidade de introduções tardias. Será essa moldura, portanto, que deverá ser julgada pelo magistrado, respeitando-se seus contornos. Quaisquer tentativas de alteração após esse momento – pelas partes ou pelo juiz – não deverão ser admitidas, prezando-se pela continuidade do procedimento com vistas à sua célere e ágil conclusão.[162]

---

[160] DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. ***Iura novit curia***: o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro. 2013. 298 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. p. 268.

[161] Sobre o tema, ver: JÚNIOR, Humberto Theodoro. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 244, jun. 2015. p. 195-205.

[162] ZOTARELI, Daniel Menegassi. **A correlação no processo civil**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 129.

Dessa forma, em resumo, o autor poderá, até a citação, aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente de consentimento do réu, e, com sua aquiescência, até o saneamento do processo.

A tal fenômeno processual a literatura jurídica deu o nome de estabilização da demanda, a qual decorre do fato de que o processo é marcado por um sistema rígido de preclusões e pela submissão à regra da eventualidade.

É importante ressaltar a sua grande relevância para o presente estudo, tendo em vista que, através dela, ocorre o estabelecimento dos limites que o magistrado deverá se ater ao pronunciar a decisão final de mérito.

Mas, de maneira diversa da seara processual civil, na ação de improbidade administrativa, a estabilização da demanda se dá, nos termos dos arts. 17, §§ 10-C e 10-F, I, da LIA, c/c o art. 329, do CPC, principalmente com o proferimento da decisão de tipificação da conduta ímproba, a qual impõe ao juiz a necessidade de fixação da causa de pedir anteriormente ao saneamento do processo.

Por outro ângulo, o art. 493, do CPC, estabelece que:

> Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão. Parágrafo único. Se constatar de ofício o fato novo, o juiz ouvirá as partes sobre ele antes de decidir.

Nesse prisma, não se pode ignorar que, tal como no direito processual civil, a sentença no processo de improbidade administrativa deve ser reflexo da realidade jurídico-material presente no momento em que é proferida, de forma que é dever do órgão julgador adequar a solução da lide às reais nuances do caso concreto, adaptando o seu julgamento às mais diferentes circunstâncias nele presentes.

No entanto, isso não significa que deva ser aplicado o art. 493, do CPC, ao microssistema da ação de improbidade administrativa, considerando sobretudo a incompatibilidade desta norma com o novo sistema instituído pela Lei nº 14.230/2021, o qual não permite a introdução de fatos jurídicos novos após a estabilização da demanda.

O fato é que adotar diverso entendimento conflitaria diretamente com o regime de estabilização imposto pelos arts. 17, §§ 10-C e 10-F, I, da LIA, c/c o art. 329, do CPC. Portanto, sustenta-se, aqui, a não aplicação do art. 493, do CPC, à ação de improbidade administrativa.

Nesse escopo, vale a transcrição do seguinte esclarecimento de Gabriel Ivo:

> [...] É evidente que, ao não aplicar a norma que entende não pertencer ao sistema, o aplicador afasta, também, para aquele caso específico, a disposição que lhe oferece suporte. Afasta, põe de lado. Não a expulsa do sistema jurídico. Ela permanece e pode, com fundamento em outras normas construídas por meio de outros intérpretes, fruto de interpretações fundadas em outros pressupostos, ser aplicada.[163]

[163] IVO, Gabriel. **Norma jurídica: produção e controle**. São Paulo: Noeses, 2006. p. 105-106.

5 *IURA NOVIT CURIA* NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No capítulo subsequente, busca-se delinear o procedimento adequado para a realização da decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa e da previsão de nulidade da decisão de mérito total ou parcial que condenar o requerido por tipo diverso daquele previamente fixado, nos termos do artigo 17, § 10-C, combinado com o artigo 17, § 10-F, I, ambos da Lei nº 8.429/1992, bem como verificar quais são os principais limites e condições para a aplicação do *iura novit curia* no processo de improbidade administrativa. Além disso, não se pode esquivar de discorrer sucintamente acerca de algumas repercussões que as novas normas processuais sobre o aforismo *iura novit curia* da Lei nº 14.230/2021 tiveram no direito processual penal.

5.1 DECISÃO DE TIPIFICAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Na ação de improbidade administrativa, o legislador ordinário editou normas processuais específicas sobre adstrição e estabilização da causa de pedir, tornando o procedimento mais rígido se comparado ao comum cível e ao processo penal, o qual estabelece exceções ao princípio da congruência, como se verá no subcapítulo 5.4, por meio dos institutos da *emendatio libelli* e da *mutatio libelli*.

Na ausência de uma alteração na estrutura posta, o que depende de uma modificação *ope legis*, analisa-se algumas das novas garantias introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 na ação que visa responsabilizar o sujeito ativo do ato ímprobo, as quais trouxeram uma maior rigidez procedimental.[164]

Nesse sentido, faz-se necessário recordar que, antes da reforma realizada pela Lei nº 14.230/2021, foram proferidas várias sentenças condenatórias que aplicaram irrestritamente o aforismo *iura novit curia* nas ações de improbidade administrativa, sob o fundamento de que o réu se defende dos fatos e não do tipo indicado na petição inicial.

---

[164] "[...] Dentro de um determinado sistema normativo, é possível a adoção de um ou de outro modelo, porém, a partir do momento em que uma opção normativa é feita, o debate, no âmbito jurídico, volta-se para a identificação dessa opção a partir dos dados normativos fornecidos pelo específico sistema jurídico sob análise. Ou, de outra forma, o debate pode girar em torno da adequação social ou técnica da escolha feita naquele sistema jurídico, o que inseriria análise deste feitio no campo da política jurislativa." MACÊDO, Lucas Buril de. **Objeto dos recursos cíveis**. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 51.

Essas decisões, sem observar as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, condenaram os infratores da LIA em tipos diferentes dos capitulados pelos requerentes em suas petições iniciais, sem anteriormente ventilar às partes requeridas acerca da possibilidade de aplicar uma nova visão jurídica às circunstâncias de fato imputadas.

Destarte, pode-se afirmar que tal atitude impossibilitou aos réus antever os rumos a serem tomados na relação processual, gerando, por conseguinte, incerteza e insegurança jurídica no processo.

O exemplo de Marcos Vinícius Pinto é esclarecedor:

> Antes da Lei 14.230/2021, era possível imaginar o cenário hipotético em que a simples requalificação jurídica implica prejuízos à defesa, quando por exemplo, um Secretário de Estado, diante de dúvida objetiva e justificável sobre a dispensa de licitação, fazia a opção por dispensá-la - o que não mais configura ato de improbidade administrativa (art. 1.º, § 8.º, da LIA). Não obstante o fato em tese representasse 'prejuízo ao erário' (art. 10, VIII, da LIA), o Ministério Público propôs ação de improbidade com base em violação a princípio (art. 11, *caput*, da LIA) - o que também deixou de constituir ato ímprobo -, pois, no específico caso, o valor pago pelo Poder Público foi abaixo daquele praticado pelo mercado e não resultou em efetivo prejuízo, o que levou o membro do *parquet* a considerar que o enquadramento mais adequado diante das circunstâncias fáticas seria justamente o por ele escolhido. Ciente de que o *caput* do art. 11 da LIA não admitia modalidade culposa, o réu se defendeu com base na tese de ausência de dolo, sustentando que cuidou de verificar se havia respaldo jurídico para a dispensa, concluindo que sim, até mesmo em razão da interpretação 'dividida' sobre o tema. Antes de prolatar a sentença, o magistrado entende que a situação narrada, em verdade, caracteriza o tipo previsto no art. 10, VIII, da LIA (em sua redação revogada pela Lei 14.230/2021), criando-se um cenário de potencial prejuízo ao réu, uma vez que passou a ser possível sua condenação pela modalidade culposa, sobre a qual não se manifestou, até porque originalmente essa preocupação não lhe dizia respeito.[165]

A abordagem do aludido autor é interessante na medida em que, muitas vezes o comportamento dos órgãos julgadores, na utilização do aforismo *iura novit curia* na ação de improbidade administrativa*,* surpreendia a defesa do acusado com a aplicação de tipos mais graves do que os ventilados na peça acusatória, trazendo danos a sua esfera jurídica, porque é provável que este havia desenvolvido sua tese e sua atuação vinculando-se aos fatos e à qualificação jurídica inicialmente narrados pela parte autora, e, posteriormente à sentença, eventualmente teria que assumir posições conflitantes com as condutas até então adotadas com o intuito de obter êxito em sua defesa.

---

[165] PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de improbidade administrativa**: presunção de inocência e *ne bis in idem*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 107-108.

Nesse quadro, Marcos Vinícius Pinto elucida que:

> A depender do tipo invocado pelo autor como causa de pedir próxima, a consequência punitiva será diferente, afinal, existem sanções mais e menos graves, a partir da norma em tese violada. Nesse cenário, se inalterados os fatos e o juiz entende que é o caso de requalificá-los juridicamente em relação ao modo feito na inicial, a aplicação do *iura novit curia* pode representar efetivos prejuízos ao acusado.[166]

Pois bem. A Lei nº 14.230/2021 alterou a LIA, destinando especial atenção ao princípio da congruência nessa ação civil de caráter repressivo, pois relacionou-o diretamente ao direito ao contraditório e à ampla defesa, inovando no ordenamento jurídico tupiniquim ao prever uma decisão de especificação da conduta ímproba, localizada topologicamente antes do saneamento e, precipuamente, da organização do processo de improbidade administrativa.[167]

A decisão de tipificação da conduta ímproba, proferida com o término da fase postulatória, ao menos até o presente momento, é uma decisão exclusiva do procedimento especial da improbidade administrativa, não sendo prevista de forma expressa para outros procedimentos.

Considerando a ordem lógica do procedimento da ação de improbidade administrativa, não sendo o caso de julgamento conforme o estado do processo (art. 17, § 10-B, I, da LIA[168]), nem de julgar a demanda improcedente por inexistência do ato de improbidade administrativa (art. 17, § 11, da LIA[169]), tampouco de julgamento antecipado do mérito[170], o qual pressupõe a desnecessidade de produção de outras provas, caberá ao magistrado, após esgotadas as

---

[166] PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de improbidade administrativa**: presunção de inocência e *ne bis in idem*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 107.

[167] Utiliza-se, nesta dissertação, as expressões "decisão de tipificação da conduta ímproba", "decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa", "decisão de especificação da conduta ímproba", "decisão de especificação do ato de improbidade administrativa" e "decisão de que trata o art. 17, § 10-C, da LIA" indistintamente.

[168] "Art. 17. [...] § 10-B. Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz: I - procederá ao julgamento conforme o estado do processo, observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade."

[169] "Art. 17. [...] § 11. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente."

[170] Em relação ao julgamento antecipado do mérito, o art. 355, I, do CPC, estabelece que: "Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando: I – não houver necessidade de produção de outras provas;". Nesse sentido, Cassio Scarpinella Bueno argumenta que: "[...] É na desnecessidade de uma fase instrutória, porque suficientes as provas já produzidas na fase postulatória, viabilizando que o processo ingresse, de imediato, na fase decisória, que reside a razão de ser do instituto" BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 778. Neste ponto, vale ainda ressaltar a crítica à nomenclatura legal do instituto feita por Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, nos seguintes termos: "[...] Rigorosamente, portanto, não há propriamente aí um julgamento antecipado: o julgamento ocorre no momento em que tem de ocorrer, na medida em que processo com duração razoável é processo sem dilações indevidas. Se, portanto, o processo encontra-se maduro para julgamento, toda e qualquer dilação posterior a esse momento é indevida" MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. v. 2. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. *E-book.* p. 157.

providências preliminares, proceder, obrigatoriamente, nos termos do art. 17, § 10-C, da LIA.

O preceito a seguir analisado, que reforça o princípio da congruência, o adequando à pretensão de direito material veiculada nos feitos de improbidade, atende à segurança jurídica e está em harmonia com os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador aplicáveis ao processo judicial de aplicação de sanção ora estudado.[171]

Além disso, reduz hipóteses favorecedoras do arbítrio dos juízes e evita o exercício oficioso da atividade jurisdicional, não deixando que este tipo de ação corresponda a um instrumento de opressão e autoritarismo.

Outrossim, esta técnica procedimental diferenciada vem ao encontro da contenção à banalização do ajuizamento de ações por improbidade administrativa, sem contar que possui o condão de preparar o processo para as atividades de instrução, pois direciona a atuação das partes na fase instrutória, assegurando a razoável duração do processo e o seu desenvolvimento mais eficiente e econômico.

Mais do que isso, é um marco de estabilização que deve ser prestigiado, no qual a causa de pedir é delimitada e estabilizada, se tornando imutável, precluindo a possibilidade de o órgão judicante posteriormente dar diversa interpretação do direito que rege a espécie.

Estatui o art. 17, § 10-C, da LIA, que:

> Art. 17. [...] § 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor.

Da leitura do enunciado normativo acima transcrito é possível inferir que, por força dos princípios da demanda, da inércia da jurisdição e da correlação, todos aplicáveis à ação de improbidade administrativa, nunca foi permitido ao órgão julgador modificar o fato principal apresentado pelo demandante. Assim sendo, a Lei nº 14.230/2021 apenas reforçou este entendimento.

---

[171] Sobre a instrumentalidade do processo, ver: DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

Nesse diapasão, a nova previsão merece aplausos, sendo que uma das novidades trazidas por tal dispositivo normativo é o aumento das estratégias defensivas do demandado, o qual passa a ter o direito a impugnar especificamente o enquadramento de sua conduta em determinada moldura jurídica, podendo, em sede recursal, se contrapor ao eventual descompasso existente entre a tipificação do ilícito constante na fundamentação da sentença condenatória e o rótulo jurídico dado aos fatos na decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa.[172]

Acresça-se a isso que a decisão esclarecedora de qual tipo de improbidade administrativa a ser objeto de apreciação e julgamento nos autos, ao proporcionar o enrijecimento da causa de pedir, evita retrocessos processuais, isto é, retornos indesejáveis a fases já superadas do procedimento, garantindo que o processo "caminhe para frente" com uma maior "aceleração".

Para a sua realização, o magistrado despenderá uma determinada quantidade de tempo. Porém, deve-se considerar que ele irá "gastar o tempo" aqui, para economizá-lo lá na frente, porque esta decisão produz uma otimização do instrumento, preservando o interesse público da justiça.

Soma-se a isso o fato de que a decisão de especificação da conduta ímproba assevera o ônus do requerente quanto à correta imputação, na medida em que a tolerância quanto a equívocos fica reduzida, considerando o prazo prescricional de 8 (oito) anos para o levantamento de informações, previsto no art. 23, *caput*, da LIA[173].[174]

Nota-se, também, que a LIA criou um novo dever para o aplicador do direito, qual seja o de proferir uma decisão esclarecedora de qual o dispositivo legal transgredido no caso em apreço,

---

[172] Embora para o direito processual penal, ver: "[...] É elementar que o réu se defende do fato e, ao mesmo tempo, incumbe ao defensor, também debruçar-se nos limites semânticos do tipo, possíveis causas de exclusão da tipicidade, ilicitude, culpabilidade, e em toda imensa complexidade que envolve a teoria do injusto penal. É óbvio que a defesa trabalha – com maior ou menor intensidade, dependendo do delito – nos limites da imputação penal, considerando a tipificação como a pedra angular onde irá desenvolver suas teses" LOPES JR., Aury. **Direito processual penal e sua conformidade constitucional**. v. 1. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 93. Também para o processo penal, no mesmo sentido: "[...] Embora o réu se defenda dos fatos imputados e não de sua classificação legal, o certo é que o tipo penal exerce influência decisiva na condução da defesa, de forma que sua alteração poderia surpreendê-la" BADARÓ, Gustavo Henrique. **A correlação entre acusação e sentença**. 5. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022. p. 153.

[173] "Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência."

[174] "Não podemos perder de vista que o legitimado ativo para propor a ação de improbidade administrativa dispõe de 08 (oito) anos para apurar a ocorrência dos fatos e provocar a tutela jurisdicional (artigo 23, *caput*, da Lei 8.429/92). Isso sem mencionar que a Lei de Improbidade Administrativa previu apenas três categorias de atos ímprobos muito distintos entre si" BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 153.

a qual possui natureza de decisão interlocutória, nos termos do art. 203, § 2º, do CPC.[175]

Ressalta-se, ainda, que a legislação não impôs um prazo para o magistrado proferir a decisão em comento, somente indicando que esta deverá ocorrer após a réplica, em instante imediatamente anterior ao despacho saneador.

Nesta etapa, compete ao órgão julgador dar o rótulo jurídico dos fatos, promovendo, logo após a réplica do requerente, o juízo de tipicidade, subsumindo os eventuais atos ímprobos ocorridos ao modelo legal de conduta, detectando quais os dispositivos legais incidentes no caso concreto e a quem eles se aplicam.

Noutras palavras, o papel do juiz é analisar qual é a relação existente entre a hipótese contemplada no direito objetivo e a que restou apurada nos autos. Após realizar este exercício de subsunção da conduta ímproba narrada a uma das tipologias legalmente previstas, o sujeito imparcial do processo deverá apontar expressamente qual a norma jurídica aplicável ao caso em apreciação.

Por conta disso, na hipótese de o magistrado considerar correta a capitulação jurídica realizada pelo autor na petição inicial, ele simplesmente explicitará tal constatação na decisão de especificação do ato de improbidade administrativa.

Outro efeito desta norma processual recém-criada na LIA é que ela proporciona a oportunidade ao réu de uma ciência pormenorizada da sua imputação, a qual não se limita ao início do processo, na medida em que, anteriormente à fase instrutória, ele saberá exatamente do que se defender e, o juízo competente, sobre o que se manifestar.[176]

Em paralelo, o art. 8.2.b, da CADH, preceitua que:

---

[175] É bom que se diga, aliás, que, a fim de resguardar o cabimento de agravo de instrumento contra todas as decisões interlocutórias proferidas no processo voltado à imputação de ilícito em escrutínio, o art. 17, §§ 9º-A e § 21, da LIA, estabelece que: "Art. 17. [...] § 9º-A Da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação caberá agravo de instrumento. [...] § 21. Das decisões interlocutórias caberá agravo de instrumento, inclusive da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação".

[176] A respeito, merece nota o seguinte posicionamento de Daniel Menegassi Zotareli: "[...] Existindo certeza quanto às etapas do procedimento e ao momento de estabilização da demanda, as partes saberão exatamente o que esperar e, assim, terão condições de decidir como se portar em juízo. Essa circunstância adquire importância acentuada para o réu, que traçará sua estratégia jurídico-processual com fundamento naquilo que contra ele for alegado na inicial" ZOTARELI, Daniel Menegassi. **A correlação no processo civil**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 179.

> Artigo 8. Garantias judiciais [...] 2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: [...] comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;

Tudo isso, possibilita ao magistrado e às partes um melhor entendimento da controvérsia, gera uma maior previsibilidade no que tange à condução da resistência à pretensão punitiva estatal, além de preservar a incolumidade das posições jurídicas processuais dos envolvidos.[177]

A propósito, José Carlos Barbosa Moreira, em conhecido ensaio, enuncia que:

> O exercício amplo do direito de defesa implica necessariamente para o réu um mínimo de previsibilidade. É preciso que ele saiba, ao ser convocado a juízo, ou possa verificar com os dados de que dispõe, quais são as suas chances, tanto para o melhor, quanto para o pior. É preciso que ele possa avaliar desde logo qual a pior coisa que lhe pode acontecer na hipótese de derrota. Se me permitem comparação muito atual, um técnico de futebol que esteja preparando a sua seleção para determinado jogo precisa saber o que está em disputa naquele jogo. Se se trata de jogo meramente classificatório, ele vai preparar a equipe de certa maneira; se se trata de jogo eliminatório, poderá adotar outra tática. O mesmo acontece com o réu: é preciso que ele possa avaliar quais são as suas chances e qual a pior coisa que lhe pode acontecer se for derrotado. Dependendo das circunstâncias, o réu poderá optar com fundamento sólido, optar conscientemente entre diversas atitudes, inclusive a de não defender-se, desde que esteja seguro do limite máximo do prejuízo que poderá vir a sofrer, se derrotado. Esse elemento de previsibilidade é absolutamente essencial para que o réu possa exercer amplamente o seu direito de defesa.[178]

Ademais, após a réplica do Ministério Público, ou seja, após ouvido o requerente sobre o conteúdo da contestação elaborada pela parte ré, o aplicador da lei proferirá decisão na qual deve indicar com exatidão a tipificação do ato de improbidade administrativa supostamente praticado pelo requerido, verificando em que medida os elementos deste ou daquele tipo estão ou não presentes no caso concreto.

Convém registrar a esse respeito que, o juiz, ao fundamentar sua decisão de especificação da conduta ímproba, deverá observar o disposto no art. 489, § 1º, do CPC[179], e, no art. 93, IX, da

---

[177] Nessa mesma linha de justificação, Daniel Menegassi Zotareli afirma que: "Não sendo possível ao demandado antever, ainda que minimamente, quais serão os elementos da demanda, será difícil definir sua estratégia processual e, por consequência, restará prejudicada sua defesa. Logo, para que tais garantias não sejam violadas, faz-se necessário não apenas que ao réu seja oportunizado efetivo contraditório a respeito do quanto alegado pela contraparte, mas que a demanda se torne estável em determinado momento. Com isso, o demandado poderá traçar o modo como se portará em juízo, arquitetando as alegações a serem apresentadas, o conteúdo da sua defesa *etc*." ZOTARELI, Daniel Menegassi. **A correlação no processo civil**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 132. Grifo do autor.

[178] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Correlação entre o pedido e a sentença. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 83, jul./set. 1996. p. 207-215.

[179] "Art. 489. [...] § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação

CRFB/1988.

Outro ponto que merece atenção é quanto ao fato de a decisão de tipificação da conduta ímproba ter como alicerce a constatação de que inexiste cristalina diferenciação entre o exercício de delimitação dos fatos e de delimitação jurídica, tendo em vista a artificialidade da separação realizada pela doutrina entre as "questões de fato" e as "questões de direito" no fenômeno jurídico.[180]

Otávio Augusto Dal Molin Domit bem coloca o problema dessa questão:

> [...] é realmente um paradoxo que se afirme correntemente que os fatos jurídicos alegados e provados no processo vinculem o juiz, mas que, por força da máxima *iura novit curia*, o julgador estaria totalmente livre na apreciação do material jurídico da causa, quando se sabe que toda a vez que uma demanda é proposta seu conteúdo é identificado por fatos juridicamente qualificados, fatos cuja seleção está intrinsecamente conectada com a fundamentação jurídica que se lhes oferece. Ora, é possível afirmar, simultaneamente, que o juiz é livre para eleger os materiais jurídicos (porque *iura novit curia*), mas se encontra vinculado pelo material fático essencial aportado pelas partes, quando se sabe que tanto o fato quanto o direito se implicam reciprocamente e têm função determinante na individualização da causa? Essa nos parece, sem dúvida, uma contradição insuportável.[181]

Outra premissa importante para a positivação da decisão em análise aparenta ser o princípio da boa-fé, de acordo com o qual, pode-se dizer que é ilícito o comportamento contraditório, mesmo que proveniente do Estado-juiz, não se tolerando comportamentos diametralmente opostos com as condutas anteriores.

Nessa perspectiva, ressalta-se que, como explica Antônio do Passo Cabral, a configuração do *venire contra factum proprium* pressupõe:

> [...] (1) A existência de dois atos sucessivos no tempo (o *factum proprium* e um segundo comportamento) praticados com identidade subjetiva do agente; (2) a incompatibilidade da segunda conduta com o comportamento anterior; (3) a verificação de uma legítima confiança na conservação da primeira conduta; e (4) a quebra da confiança pela contradição comportamental. O primeiro requisito é a adoção de dois comportamentos por um mesmo sujeito: o *factum* (primeiro comportamento), que é aquele que vai gerar confiança; e a segunda conduta,

---

com a causa ou a questão decidida; II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso; III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão; IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador; V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento."

[180] Vide o subcapítulo 3.2, *in fine*.

[181] DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. ***Iura novit curia***: o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro. 2013. 298 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. p. 256.

> questionada por ser incompatível com a anterior. Além disso, é peremptório existir identidade subjetiva na prática de ambas as condutas: o agente que praticou o *factum* deve ser o mesmo a praticar o ato incompatível, e daí dizer-se que o segundo ato deve ser *proprium*.[182]

Faz-se necessário pontuar, ainda, que, para cada fato principal imputado, mesmo que composto, o órgão do Poder Judiciário deverá, na decisão de tipificação da conduta ímproba, necessariamente indicar apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11, conforme o disposto no art. 17, § 10-D, da LIA[183].

Demonstra-se com isso que, no caso de litisconsórcio passivo, o juiz deverá individualizar a tipificação aplicável a cada um dos requeridos.[184]

Há de se notar, outrossim, que a decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa se aproxima, guardadas as devidas proporções, da decisão de saneamento e de organização do processo proferida na seara processual civil, porque se percebe, do cotejo dos dispositivos normativos que as consagram, que a tipificação da conduta ímproba pode ser considerada uma questão de direito relevante para a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa.

Nesta vertente, a decisão de saneamento e de organização do processo encontra seu delineamento legal no art. 357, do CPC[185], sendo que, para Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio

---

[182] CABRAL, Antonio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis**. Salvador: Juspodivm, 2013. p. 132.

[183] "Art. 17 [...] § 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei."

[184] Em tom parecido: "Ocorre que se uma conduta (fatos essenciais) for tipificada no artigo 10, a procedência da pretensão autoral dependerá, além da demonstração da intenção do agente público para o atingimento desse resultado ilícito (dolo específico), da comprovação da ocorrência do dano efetivo ao erário (elemento objetivo do tipo), elemento absolutamente distinto daquele relacionado, por exemplo, à prática de ato de improbidade administrativa previsto em um dos incisos do artigo 11 da Lei 8.429/92. Assim, a indicação precisa do tipo é essencial para a garantia constitucional ao contraditório e à ampla defesa das partes (notadamente, do réu) e a não surpresa delas com o futuro provimento jurisdicional. Outrossim, na hipótese de litisconsórcio passivo, o autor deve ainda, ao narrar os fatos constitutivos na petição inicial, individualizar as condutas atribuídas a cada um dos réus e suas respectivas tipificações, como meio de contenção a narrativas genéricas em ações com longo rol de litisconsortes passivos, sem qualquer indício de nexo de causalidade entre as condutas e o tipo de ato ímprobo imputado, violadoras do direito ao contraditório amplo e efetivo" BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 88.

[185] "Art. 357. Não ocorrendo nenhuma das hipóteses deste Capítulo, deverá o juiz, em decisão de saneamento e de organização do processo: I - resolver as questões processuais pendentes, se houver; II - delimitar as questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória, especificando os meios de prova admitidos; III - definir a distribuição do ônus da prova, observado o art. 373; IV - delimitar as questões de direito relevantes para a decisão do mérito; V - designar, se necessário, audiência de instrução e julgamento. § 1º Realizado o saneamento, as partes têm o direito de pedir esclarecimentos ou solicitar ajustes, no prazo comum de 5 (cinco) dias, findo o qual a decisão

Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero:

> A organização do processo tem uma *dupla direção*. A primeira é *retrospectiva*, tendo por objeto eventuais óbices processuais capazes de impedir a apreciação do mérito da causa (definição das questões processuais pendentes, art. 357, I). A segunda é *prospectiva*, tendo por objeto a delimitação do *thema probandum* (art. 357, II), a especificação dos meios de prova (art. 357, II), a definição da distribuição do ônus da prova (art. 357, III), a delimitação do *thema decidendum* ("questões de direito relevantes para a decisão do mérito", art. 357, IV) e a designação da audiência de instrução e julgamento, em sendo o caso (art. 357, V). A primeira tem por objeto questões capazes de impedir a apreciação do mérito a fim de, em sendo possível, *saneá-las*; a segunda tem por objeto questões capazes de *preparar* uma adequada apreciação do mérito.[186]

É possível deduzir, por meio do texto da lei processual, que existe a possibilidade de os sujeitos parciais do processo delimitarem consensualmente as questões de direito relevantes para a decisão do mérito.

Nesse sentido, afirma-se que, havendo dúvidas sobre qual é a categoria jurídica aplicável ao caso concreto, o magistrado deverá saná-la por meio de uma consulta às partes, homenageando o princípio do contraditório.

Ademais, sustenta-se que o juiz poderá proferir a decisão de especificação do ato de improbidade administrativa em gabinete e/ou designar audiência presencial ou virtual para tanto, independentemente de a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito.[187]

Na hipótese de realização de uma audiência para tal finalidade, o magistrado deve solicitar que

---

se torna estável. § 2º As partes podem apresentar ao juiz, para homologação, delimitação consensual das questões de fato e de direito a que se referem os incisos II e IV, a qual, se homologada, vincula as partes e o juiz. § 3º Se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações. § 4º Caso tenha sido determinada a produção de prova testemunhal, o juiz fixará prazo comum não superior a 15 (quinze) dias para que as partes apresentem rol de testemunhas. § 5º Na hipótese do § 3º, as partes devem levar, para a audiência prevista, o respectivo rol de testemunhas. § 6º O número de testemunhas arroladas não pode ser superior a 10 (dez), sendo 3 (três), no máximo, para a prova de cada fato. § 7º O juiz poderá limitar o número de testemunhas levando em conta a complexidade da causa e dos fatos individualmente considerados. § 8º Caso tenha sido determinada a produção de prova pericial, o juiz deve observar o disposto no art. 465 e, se possível, estabelecer, desde logo, calendário para sua realização. § 9º As pautas deverão ser preparadas com intervalo mínimo de 1 (uma) hora entre as audiências."

[186] MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. v. 2. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. *E-book.* p. 161. Grifo do autor.

[187] Corrobora essa narrativa, pelo menos parcialmente, a redação do enunciado nº 298, do Fórum Permanente de Processualistas Civis, que prevê que: "A audiência de saneamento e organização do processo em cooperação com as partes poderá ocorrer independentemente de a causa ser complexa".

o requerente aponte quais são os fundamentos de sua pretensão sancionatória, de forma a delimitá-los e indicar a quem cada um deles se aplica, bem como convidar as partes a integrar ou esclarecer suas alegações.[188]

Na hipótese de realização de uma audiência presencial ou virtual para o saneamento compartilhado da tipificação do ato de improbidade administrativa, destaca-se que não há dever de cooperação por parte do requerido, tendo em vista que, assim como no direito processual penal, o réu, na ação de improbidade administrativa, não pode ser obrigado a produzir provas contra si mesmo, não podendo este sofrer qualquer tipo de prejuízo processual no caso de optar por não colaborar com o saneamento da tipificação da conduta ímproba que lhe foi imputada. Por sua vez, caso o advogado da parte ré se sinta instado a colaborar, ele poderá. O que não se pode afirmar, contudo, é que o réu, nesta hipótese, teria um dever de cooperação.

A decisão de que trata o art. 17, § 10-C, da LIA, se for elaborada em cooperação com as partes, aparentemente possuirá mais força vinculante em relação ao juiz, o qual deve realizar um saneamento específico da tipificação da conduta ímproba à luz do contraditório efetivo.

Caso assim proceda, o sujeito imparcial do processo ao mesmo tempo em que atende ao denominado pela literatura jurídica "dever de prevenção", se utiliza de uma técnica geral, prevista no art. 357, §§ 2º e 3º, do CPC, adaptando-a às peculiaridades da situação especial da demanda de improbidade administrativa.

Seja como for, o órgão julgador deve oportunizar às partes uma chance para debaterem a matéria consistente na subsunção das condutas narradas na petição inicial às hipóteses legais dos arts. 9º, 10 e 11, da LIA, para ter melhores condições de proferir a decisão de especificação da conduta ímproba, na qual ele indicará e circunscreverá qual é a norma jurídica que serve de guia para a decisão do litígio e a quem ela se aplica.

---

[188] Quanto ao pormenor, ainda que expressando opinião um pouco diferente, pertinentes as seguintes palavras de Mariana Fernandes Belique: "Essa decisão interlocutória introduzida pela Lei 14.230/2021, portanto, parece (acertadamente) presumir a complexidade das causas relacionadas à improbidade administrativa, algo que, salvo melhor juízo, aproximar-se-ia do saneamento do processo disposto no artigo 357, §3º, do Código de Processo Civil, porém, ao invés de uma audiência, o juiz profere uma decisão (recorrível) para trazer luz sobre a causa de pedir da ação de improbidade" BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 112.

Realizados os passos anteriores, ou, melhor dizendo, proferida a decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa, as partes deverão ser intimadas a especificar as provas que pretendem produzir, com fulcro no art. 17, § 10-E, da LIA[189].

5.2 *IURA NOVIT CURIA* NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O aforismo *iura novit curia,* embora não tenha incidência absoluta, não constituindo dogma inafastável, é amplamente difundido na doutrina e na jurisprudência, e, significa, em resumo, que "o juiz conhece o direito", de forma que o magistrado não fica vinculado aos fundamentos jurídicos trazidos pelas partes, podendo definir qual é o direito que rege o caso concreto por ele apreciado.[190]

Explicando ainda mais um pouco, Mariana Fernandes Belique pontua que:

> [...] O aforismo do *iura novit curia* não é instituído de maneira absoluta no sistema processual brasileiro, sendo extraído da interpretação sistemática de alguns dispositivos do Código de Processo Civil (artigos 140, 141, 319, inciso III, e 376) e das Normas de Introdução do Direito Brasileiro (artigo 4º), submetendo-se às limitações trazidas pela Constituição Federal (artigos 5º, incisos LIV e LV, e 93, inciso IX) e a lei processual[191]

Dessa breve exposição, percebe-se que a aplicação do aforismo *iura novit curia* pode ser limitada por normas processuais específicas, tais como as previstas nos §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, do art. 17, da LIA.[192]

---

[189] "Art. 17 [...] § 10-E. Proferida a decisão referida no § 10-C deste artigo, as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir."

[190] Sobre o tema, ver: LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. "*Iura novit curia*" no processo civil brasileiro: dos primórdios ao novo CPC. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 251, n. 3, jan. 2016. p. 127-158.

[191] BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 151.

[192] Também nesse sentido: "O *iura novit curia* não é instituído de modo absoluto, encontrando no próprio sistema jurídico os seus limites. Primeiramente, como norma sem envergadura constitucional que é, e dentro da compreensão escalonada do ordenamento jurídico, está subordinado aos ditames da Lei Maior, entre os quais se destacam as garantias do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da fundamentação das decisões judiciais (artigos 5º, incisos LIV e LV, e 93, inciso IX). Ademais, ele é excepcionado, por exemplo: nas questões vedadas por lei ao conhecimento oficioso, cuja consideração depende de haverem sido suscitadas pelo sujeito processual interessado (artigo 141, segunda parte, do CPC); na hipótese de delimitação consensual das questões de fato e de direito pelas partes, a qual, se homologada, vincula os litigantes e o juiz (artigo 357, §2º, do CPC); nas formas autocompositivas de resolução do litígio, quando admitidas (artigo 487, inciso III, "a", "b" e "c", do CPC), em relação às quais o magistrado se restringirá a fazer um controle de legalidade e a homologar a solução alvitrada pelas partes; pelo dever de juízes e tribunais de observar em as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, os enunciados de súmula vinculante, os acórdãos proferidos em incidentes de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamentos de recursos extraordinários e especiais repetitivos, os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados (artigo 927 do CPC); e nas instâncias extraordinária e especial, em que o STF e o STJ

Pois bem. Antes do advento da Lei nº 14.230/2021, convém assinalar que a literatura jurídica nacional já vinha construindo uma noção mais restrita para o aforismo *iura novit curia*. É o que percebeu com precisão Otávio Augusto Dal Molin Domit:

> [...] a troca do enquadramento jurídico, quando não estiver impedida pelo princípio da demanda, dependerá da inexistência de prejuízo para as partes, principalmente para a defesa do réu. Essa limitação passa pela oportunização pelo órgão judicial do efetivo exercício do direito fundamental ao contraditório pelas partes. Mas não é só. E as razões são singelas. É até mesmo natural que, a partir de um novo enfoque de direito dado pelo órgão judicial aos fatos postos em causa, abram-se tanto para o autor quanto para o réu novas perspectivas a respeito da situação litigiosa. Disso poderá decorrer o surgimento de inúmeras novas indagações, argumentação e mesmo objeções a essa renovada perspectivas. Não raro, nesses casos, será possível imaginar também que, diante do novo enquadramento jurídico oferecido, as manifestações das partes provoquem a necessidade de ulterior produção de provas, levando à necessidade de instrução adicional da causa. E isso poderá ocorrer quando já superada a fase instrutória do processo. Ora, parece-nos evidente que, acaso isso ocorra, a troca do enfoque jurídico apenas poderá ser levada a cabo se vier acompanhada da possibilidade de as partes exercerem amplamente os direitos fundamentais ao contraditório, à ampla defesa e à prova também frente a essa nova situação. Caso contrário, alterado o enquadramento jurídico da causa e impossibilitado às partes a renovação da instrução do processo, haverá iniludível violação a esses direitos fundamentais processuais. A aplicação da máxima, assim, não poderá ocorrer, portanto, sem observar essas condicionantes.[193]

Decerto, "[...] o *iura novit curia* não pode servir de pretexto para decisões ativistas que desrespeitem a demanda ou a defesa e extravasem os limites estabelecidos pela correlação"[194].

Acertou, portanto, o legislador infraconstitucional ao entender que as peculiaridades da ação de improbidade administrativa exigem que a aplicação da máxima *iura novit curia* não seja tratada de maneira idêntica ao procedimento comum cível e, sim, de maneira mais restrita.

Em síntese, a decisão de especificação da conduta ímproba, impõe uma limitação ao exercício da jurisdição ao vincular o magistrado tematicamente de forma mais rígida que no sistema processual civil.

A disciplina legal de tal ato decisório, ao proibir a modificação extemporânea da capitulação

---

se autolimitam no reexame das questões de direito" LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. A restrição ao *iura novit curia* na Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, fev. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-fev-03/thadeu-lima-restricao-iura-novit-curia-lia/. Acesso em: 1º mar. 2024.

[193] DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. ***Iura novit curia***: o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro. 2013. 298 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. p. 281-282.

[194] LUCCA, Rodrigo Ramina de. **Disponibilidade processual**: os interesses privados das partes diante da natureza pública do processo. 2018. 449 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 363.

jurídica dos fatos, abrevia o poder jurisdicional de decidir quanto aos limites causais da demanda de improbidade administrativa e pré-determina a atuação judicial quanto à tipificação aplicável ao caso em apreciação.

Melhor explicando, importa asseverar que, com a positivação da decisão de especificação do ato de improbidade administrativa, criou-se uma norma que não limita excessivamente o juiz à capitulação jurídica dada pelo requerente em sua petição inicial.

Porque, contanto que o autor tenha qualificado de forma adequada a conduta ímproba dentro dos lindes dos arts. 9º, 10 e 11, da LIA, bem como se oportunize o contraditório entre as partes[195], o Estado-juiz poderá, neste momento processual, dentro de sua tarefa de aplicar o direito ao caso concreto, definir a responsabilização do demandado em quaisquer dos tipos previstos na LIA.

Dessa forma, o órgão judicial poderá, sem incorrer no vício de incongruência, enquadrar o agente público ímprobo, e eventuais terceiros partícipes e/ou beneficiários, inclusive em um tipo diverso daquele definido pelo requerente na petição inicial.

Isso se dá, por certo, porque, anteriormente ao proferimento da decisão de que trata o art. 17, § 10-C, da LIA, não há qualquer limitação a aplicação do brocardo *iura novit curia*.

Por outro lado, é vedado ao sentenciante realizar a troca do enquadramento jurídico do ilícito após a estabilização da causa de pedir na decisão de tipificação da conduta ímproba, sob pena de incongruência e consequente decretação de nulidade do julgamento.

Tampouco está o magistrado autorizado a condenar o requerido em fato diverso ao imputado, conduta que ultrajaria o comando do art. 129, III, da CRFB/1988, uma vez que este tomaria para si ilegitimamente a função de acusar que é do titular da ação de improbidade administrativa.

Efetivamente, o órgão judicante está livre para eleger a norma a ser aplicada, desde que

[195] O Enunciado nº 282, do do Fórum Permanente de Processualistas Civis, dispõe que: "Para julgar com base em enquadramento normativo diverso daquele invocado pelas partes, ao juiz cabe observar o dever de consulta, previsto no art. 10.".

oportunize o contraditório entre as partes e o faça na ocasião apropriada do procedimento. Contudo, fora do instante procedimental oportuno para tanto, não é admitida a correção da tipificação, sob risco de *error in procedendo*.

Assim, a decisão de tipificação da conduta ímproba é o momento procedimental adequado para a utilização do *iura novit curia*, tendo em vista a limitação cronológica legalmente imposta. Após esta etapa do processo de improbidade administrativa, o juiz não estará totalmente livre para alçar mão de tal aforismo, da forma e no momento em que bem entender.

Isto se deve ao fato de que o *iura novit curia* não deve se sobrepor a outros princípios, especialmente a congruência, bem como de que, neste tipo de ação civil punitiva, o órgão julgador não deve possuir a liberdade para invocar normas distintas em qualquer momento e a qualquer custo, ignorando os demais princípios basilares que proporcionam prestação jurisdicional adequada.

À luz dessas premissas, há que se reconhecer que, atualmente, adotado o entendimento de que o magistrado poderia modificar a tipificação da conduta ímproba em qualquer momento, criar-se-ia cenário propício ao desrespeito de diversas garantias processuais.

A relevância da posição ora tomada reside na percepção de que existe uma menor amplitude de incidência do *iura novit curia* na ação de improbidade administrativa, levando em consideração que, diante da atualidade legislativa, o magistrado não pode a qualquer momento proceder à correção da tipificação consagrada anteriormente, pois encontra-se vinculado aos fundamentos fáticos e jurídicos identificados e circunscritos na decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa.

Portanto, sustenta-se, aqui, que a aplicação do *iura novit curia* na ação de improbidade não está vedada, mas sim, condicionada à observância de um determinado limite temporal, não podendo este aforismo ser levado a efeito posteriormente ao proferimento da decisão de tipificação da conduta ímproba.

Ante o exposto, não se pode partilhar da posição de parcela da literatura jurídica que entende pela não aplicação do aforismo *iura novit curia* à ação de improbidade administrativa. Em que

pese a solidez dos argumentos que suportam a tese, não se adota tal perspectiva.[196]

5.3 NULIDADE POR INFRAÇÃO AO ARTIGO 17, § 10-F, I, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Na ação de improbidade administrativa, a sentença é o pronunciamento[197] por meio do qual o juiz, de forma fundamentada, põe fim à fase cognitiva do procedimento, podendo ser sem ou com o julgamento do mérito, nos termos dos arts. 485 e 487, ambos do CPC, respectivamente.[198]

Nesse diapasão, o art. 93, IX, da CRFB/1988, ao tratar da motivação dos julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário, dispõe que todos os julgamentos serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade. Mas não é só. A fundamentação das decisões judiciais também encontra amparo legal no art. 489, § 1º, do CPC.[199]

Coadunando com essa linha de raciocínio, de maior clareza é o teor do art. 17-C, da LIA[200]:

---

[196] Embora a autora não partilhe das ideias aqui esposadas, entendendo pela não aplicação do aforismo *iura novit curia* na ação de improbidade administrativa, vale a pena a leitura da seguinte lição de Mariana Fernandes Belique sobre o tema: "[...] enquanto aplicável ao sistema processual brasileiro por tradição, o *iura novit curia* pode sofrer contenção por normas processuais específicas, como é o caso daquelas trazidas no artigo 17 da Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/2021, conforme o cenário políticosocial no tempo e espaço. Até porque, em decorrência da unicidade do *ius puniedi*, a ação de improbidade administrativa é *penaliforme*, na qual o réu não se defende apenas dos fatos, mas do *tipo* que lhe imputado pelo autor" BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 148. Grifo da autora.

[197] O CPC, em seu art. 203, assim define os pronunciamentos do juiz: "Art. 203. Os pronunciamentos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos. § 1º Ressalvadas as disposições expressas dos procedimentos especiais, sentença é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487, põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução. § 2º Decisão interlocutória é todo pronunciamento judicial de natureza decisória que não se enquadre no § 1º. § 3º São despachos todos os demais pronunciamentos do juiz praticados no processo, de ofício ou a requerimento da parte. § 4º Os atos meramente ordinatórios, como a juntada e a vista obrigatória, independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário".

[198] "A sentença é o ato mais importante do processo de conhecimento. Ela consiste na expressão final de toda a atividade cognitiva desenvolvida pelo magistrado acerca da pretensão introduzida e, consequentemente, tem a aptidão de dirimir conflitos sócio-jurídicos e de concretizar escopos processuais. Em situações de normalidade, as atividades procedimentais realizadas no processo de conhecimento convergem justamente à sentença de mérito e destinam-se a produzir as condições adequadas para prepará-la e permitir que seja proferida. Será por meio dela que o Estado indicará e aplicará a norma abstrata incidente no caso concreto, tutelando interesses jurídicos, direitos e obrigações." ZOTARELI, Daniel Menegassi. **A correlação no processo civil**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 76-77.

[199] No mesmo sentido, o art. 20, do Decreto-Lei nº 4.657/1942, estabelece que: "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas".

[200] "Rumando ao artigo 17-C, *caput*, da LIA, ele preconiza que a sentença proferida em ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa, além de observar o estatuído no artigo 489 do CPC, deve satisfazer as

> Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil): I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos; II - considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos; III - considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente; IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; c) a extensão do dano causado; d) o proveito patrimonial obtido pelo agente; e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva; g) os antecedentes do agente; V - considerar na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente; VI - considerar, na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, a sua atuação específica, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas; VII - indicar, na apuração da ofensa a princípios, critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção. § 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade. § 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade. § 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei.

Diante deste dispositivo legal, o qual estabelece a necessidade de uma dosimetria da pena, nota-se que a motivação, na ação de improbidade administrativa, se parece com uma sentença penal, sendo de fundamental importância que a sentença esteja bem motivada, para que as partes saibam se o magistrado efetivamente respeitou os limites estabelecidos pelo princípio da

---

seguintes exigências: indicar, de modo preciso, os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os artigos 9º, 10 e 11 da LIA, os quais não podem ser presumidos (inc. I); considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos (inc. II); considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as imposições das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem determinado, limitado ou condicionado a ação do agente (inc. III); considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa, os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida, a extensão do dano causado, o proveito patrimonial obtido pelo réu, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, a atuação do demandado em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva e os antecedentes do agente (inc. IV); considerar, na aplicação das sanções, a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao réu (inciso V); considerar, na fixação das penalidades relativamente a partícipe ou beneficiário do ato ímprobo, quando for o caso, a sua atuação específica, inadmitindo-se a responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas (inciso VI); e indicar, na apuração da ofensa a princípios, critérios objetivos que justifiquem a imposição de sanção (inciso VII). Eis mais *deveres judiciais de motivação*, embasados sobretudo na perspectiva consequencialista juspublicista albergada pela Lindb após o advento da Lei 13.655/2018. Dignas de nota, outrossim, as grandes similitudes entre os teores dos incisos do artigo 17-C, *caput*, da LIA e os teores dos adrede mencionados artigos 20 a 22 da Lindb. O descumprimento dos deveres judiciais de motivação até aqui apontados caracteriza inequívoca *omissão* do julgador quanto a tema sobre o qual haveria que se pronunciar, enquanto o cumprimento insuficiente deles pode inquinar o *decisum* final de *obscuridade*, atraindo o cabimento dos embargos de declaração, com fulcro no artigo 1.022, *caput*, incisos I, *initio*, e II, do CPC." LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Deveres judiciais instrutórios e de motivação na nova Lei de Improbidade. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, mar. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-mar-23/goes-lima-deveres-judiciais-instrutorios-lia/. Acesso em: 1º mar. 2024. Grifo do autor.

congruência.

Isso porque, como se sabe, o órgão julgador, ao sentenciar, exerce cognição, a qual seria, segundo Kazuo Watanabe:

> [...] prevalentemente um ato de inteligência, consistente em considerar, analisar e valorar as alegações e as provas produzidas pelas partes, vale dizer, as questões de fato e as de direito que são deduzidas no processo e cujo resultado é o alicerce, o fundamento do *iudicium*, do julgamento do objeto litigioso do processo.[201]

É de observar ainda que, ao julgar, o sujeito imparcial do processo de improbidade administrativa deverá enfrentar todas as causas de pedir e as causas de resistir expostas pelas partes, bem como se abster quanto ao enfrentamento de matérias que não componham a lide.[202]

Como decorrência do entendimento aqui esposado, deverá, ainda, aferir se o ato ímprobo, que foi atribuído ao polo passivo, possui lastro probatório nos autos e incide na tipologia identificada na decisão de tipificação da conduta ímproba.

De fato, "Se o processo serve para a verificação da imputação, a sentença, como momento máximo de conclusão do processo, deve confirmar ou refutar a imputação. Assim, a sentença não pode fundar-se ou ter em consideração algo diverso, ou que não faça parte da imputação"[203].

Nesse sentido, o juiz, caso estiver convencido pelas provas dos autos pela ocorrência do ato de improbidade administrativa, ao condenar o sujeito ativo do ato ímprobo, deverá observar a causa de pedir remota (o fato principal) e a causa de pedir próxima (qualificação jurídica) estabilizadas nos termos da decisão de que trata o art. 17, § 10-C, da LIA. Pois, a fundamentação da sentença condenatória deve estar jungida à imputação e à tipificação da conduta anteriormente estabelecida.

Assim, do mesmo jeito que não pode converter o fato não imputado em fundamento de sua decisão, também não pode converter a tipificação não pré-fixada em fundamento do mais

---

[201] WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 41.
[202] "[...] além de não ser lícito ao magistrado conceder bem maior ou estranho ao pedido, não lhe cabe omitir-se quanto às questões fáticas suscitadas no momento apropriado nem omitir-se de decidir com base na causa de pedir ou no pedido deduzidos. Aliás, por extensão, o princípio da congruência vai mais além, ao exigir esgotamento judicial de todas as questões, processuais e de mérito, ou melhor, a plenitude." OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 74.
[203] BADARÓ, Gustavo Henrique. **A correlação entre acusação e sentença**. 5. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022. p. 87.

importante ato decisório do juiz de primeiro grau, devendo existir entre a decisão de tipificação da conduta ímproba e a sentença condenatória um nexo de referibilidade, no sentido de que a decisão final de mérito deve ter como parâmetro o fato principal imputado e a sua respectiva tipificação pré-estabelecida.

Nessas circunstâncias, a sentença de procedência, pode acolher, no todo ou em parte, os possíveis pedidos elaborados pelo requerente em sua petição inicial, sendo que, caso seja comprovada a ocorrência de fato que tipifica improbidade administrativa[204], cumpre ao juiz aplicar a correspondente sanção punitiva cominada para a prática da conduta vedada, bem como, na ação fundada nos arts. 9º e 10, da LIA, condenar o réu ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito, consoante o disposto no art. 18, da LIA[205].

É importante destacar que, na presente dissertação, adota-se o entendimento de que o magistrado não fica vinculado ao pedido específico quanto às penas a serem cominadas eventualmente feito pelo autor na petição inicial, podendo realizar livremente a dosimetria das sanções do art. 12, da LIA, as quais podem recair sobre o réu cometedor do ato ímprobo, caso reconhecido o ato de improbidade administrativa. Essa posição não é pacífica, vacilando a literatura jurídica e a jurisprudência quanto ao ponto.[206]

Por outro lado, em relação à improcedência da demanda de improbidade administrativa, o art. 17, § 11, da LIA, prescreve que: "Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente".

Cabe acrescentar que a sentença de mérito de improcedência possui natureza declaratória, e ocorre, basicamente, quando o órgão processante não conseguir se desincumbir do ônus de provar a autoria e/ou a materialidade do ato de improbidade administrativa imputado ao réu.

---

[204] Sobre o *standard* probatório nas ações de improbidade administrativa, ver: AZEVEDO BRANCO, André Soares de. **Standards de prova nas ações de improbidade administrativa**. 2022. 223 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022.

[205] "Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito."

[206] Veja-se o seguinte julgado do STJ sobre o tema: "[...] Não há julgamento *extra petita* quando o acolhimento da pretensão decorre da interpretação lógico-sistemática da peça inicial, devendo os requerimentos ser considerados pelo julgador à luz da pretensão deduzida na exordial como um todo" STJ, AgInt no AREsp 1448072/SP, Rel. Min. Raul Araújo, 4ª Turma, j. 15/08/2019, DJE 04/09/2019.

Para entender pela improcedência da demanda, o juiz poderá levar em conta qualquer matéria defensiva ventilada ao longo do processo, presente ou não na defesa do réu em contestação, poderá, inclusive, conhecer de ofício matérias de ordem pública, tais como algumas das enumeradas no art. 337, do CPC[207].

Aliás, não pode ser considerada como incongruente a sentença absolutória que considere, no julgamento, questão não suscitada a cujo respeito a lei exige a iniciativa do réu, tendo em vista a não aplicação do art. 141, segunda parte, do CPC, ao polo passivo da ação de improbidade administrativa.

Nesse contexto, impera anotar que a invalidade processual é uma "[...] consequência imposta pela prática do ato em desconformidade com o modelo legal"[208], sendo que ela pode atingir toda a relação processual ou apenas um único ato do procedimento.

É importante não "[...] confundir o vício, o defeito do ato, com a sanção ou consequência que é a invalidação. Dizer que 'a sentença padece de nulidade' é um erro comum decorrente desta confusão"[209].

Em exposição sobre esse mesmo assunto, embora para o direito processual penal, Renato Brasileiro de Lima ensina que:

> [...] O sistema de nulidades foi pensado, portanto, como instrumento para compelir os sujeitos processuais à observância dos modelos típicos: ou se cumpre a forma legal ou corre-se o risco de o ato processual ser declarado inválido e ineficaz. Como se percebe, diante da possibilidade de invalidação do ato processual defeituoso através da declaração de sua nulidade, sentem-se as partes e o juiz compelidos à observância

[207] "Art. 337. Incumbe ao réu, antes de discutir o mérito, alegar: I - inexistência ou nulidade da citação; II - incompetência absoluta e relativa; III - incorreção do valor da causa; IV - inépcia da petição inicial; V - perempção; VI - litispendência; VII - coisa julgada; VIII - conexão; IX - incapacidade da parte, defeito de representação ou falta de autorização; X - convenção de arbitragem; XI - ausência de legitimidade ou de interesse processual; XII - falta de caução ou de outra prestação que a lei exige como preliminar; XIII - indevida concessão do benefício de gratuidade de justiça. § 1º Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada quando se reproduz ação anteriormente ajuizada. § 2º Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido. § 3º Há litispendência quando se repete ação que está em curso. § 4º Há coisa julgada quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado. § 5º Excetuadas a convenção de arbitragem e a incompetência relativa, o juiz conhecerá de ofício das matérias enumeradas neste artigo. § 6º A ausência de alegação da existência de convenção de arbitragem, na forma prevista neste Capítulo, implica aceitação da jurisdição estatal e renúncia ao juízo arbitral."

[208] BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 433-434.

[209] CABRAL, Antonio do Passo. Teoria das nulidades processuais no direito contemporâneo. **Revista de processo**, São Paulo, v. 255, p. 117-140, maio 2016. p. 117-140.

> do modelo típico. Da mesma forma que a pena cominada à infração penal exerce, pelo menos em tese, importante papel de dissuasão, visando evitar que o agente venha a praticar tal conduta delituosa, a possibilidade de anulação dos atos processuais defeituosos contribui para a observância do modelo definido pelo legislador.[210]

Grosso modo, os atos processuais com vícios formais podem ser classificados como atos inexistentes, atos absolutamente nulos e atos relativamente nulos, adotando, quanto ao ponto, a seguinte sistematização proposta por Humberto Theodoro Júnior, com base na classificação de Eduardo Juan Couture[211]:

> Por violação aos seus elementos ou requisitos de validade, os atos do processo, como os demais atos jurídicos, recebem na doutrina múltiplas classificações. Preferimos a de Couture, por julgá-la interessante e bastante razoável para a abordagem do tema. A classificação adotada, portanto, é a seguinte: (a) atos inexistentes; (b) atos absolutamente nulos; (c) atos relativamente nulos.[212]

Neste cenário, há que se ressaltar que a violação do princípio da correlação entre demanda e tutela jurisdicional é considerada, pela maior parcela da literatura jurídica, como uma hipótese de nulidade da sentença.[213]

Conforme ensina José Carlos Barbosa Moreira: "[...] Qual é a conseqüência da violação do princípio que impõe a congruência, a correlação entre a sentença e o pedido? Como se deve considerar uma sentença que viole esse princípio? A conseqüência normal é a nulidade da sentença"[214].

No plano legal, a LIA, em seu art. 17, § 10-F, I, prevê que:

> Art. 17. [...] § 10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que: I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial;

Com a previsão de nulidade do texto legal antes transcrito, o legislador ordinário pretendeu rechaçar do microssistema em apreço aquelas decisões por meio das quais o sentenciante decide

---

[210] LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**: volume único. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 1688.
[211] COUTURE, Eduardo Juan. **Fundamentos del Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: Depalma, 1974.
[212] JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book.* p. 568.
[213] "[...] havendo qualquer prejuízo a outros valores e garantias caros à regra da correlação, ainda que observado o contraditório, será nula a decisão que se valer de elementos estranhos à demanda ou se omitir sobre parte deles. Afinal, ainda que promovido o contraditório, não poderá ser automática a conclusão de que não houve prejuízo às partes." ZOTARELI, Daniel Menegassi. **A correlação no processo civil**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 156.
[214] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Correlação entre o pedido e a sentença. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 83, jul./set. 1996. p. 207-215.

com base em tipificação diversa daquela estabelecida na decisão de especificação da conduta ímproba.

Entretanto, a formulação normativa deste dispositivo legal, especialmente a parte "condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial" permite dúvidas sobre qual seria o alcance da vinculação temática do magistrado, podendo levar à equivocada interpretação de que ele estaria absolutamente vinculado ao tipo definido na petição inicial. Daí ser incorreta a interpretação literal dessa espécie normativa, devendo esta ser interpretada restritivamente.

A opção terminológica escolhida não parece ser a melhor, devendo-se esclarecer que legislador ordinário quando usa o termo "petição inicial" está o usando no sentido de "decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa", tendo em vista o fato de que o juiz somente estará vinculado a capitulação jurídica constante na decisão de tipificação da conduta ímproba prevista no art. 17, § 10-C, da LIA.

Dessa forma, na conjugação do art. 17, § 10-F, I, da LIA, com a norma do art. 17, § 10-C, da LIA, é preciso ter cuidado para não se extrair a interpretação equivocada de que o enquadramento jurídico dado à conduta pelo requerente deve ser rigorosamente aquele pelo qual o magistrado deve julgar o requerido.

Pois, mesmo que o legislador ordinário tenha escrito o que escreveu sem a menor técnica, somente há absoluta vinculação à visão de tipicidade estabelecida na decisão de tipificação da conduta ímproba, não havendo necessária vinculação da sentença em relação ao fundamento jurídico qualificado pelo demandante na petição inicial.

O prejuízo, na hipótese prevista no art. 17, § 10-F, I, da LIA, é tão evidente que foi presumido absolutamente pela própria legislação infraconstitucional, dizendo respeito não só as partes, mas ao desenvolvimento da demanda e à aplicação da jurisdição, fazendo-se desnecessária qualquer cogitação a respeito de outro gravame além do proveniente da inobservância à norma da congruência.[215]

[215] Cabe, neste ponto, transcrever as esclarecedoras considerações de Humberto Theodoro Júnior: "[...] Quando a ilegalidade atinge a tutela de interesses de ordem pública, ocorre a nulidade (ou nulidade absoluta), que ao juiz cumpre decretar de ofício, quando conhecer do ato processual viciado (não depende, pois, de requerimento da parte prejudicada; o prejuízo é suportado diretamente pela jurisdição). [...] O ato absolutamente nulo já dispõe da categoria de ato processual; não é mero fato como o inexistente; mas sua condição jurídica mostra-se gravemente

Nesse contexto, afigura-se pertinente invocar interessante julgado do STJ, que, embora veicule entendimento minoritário em tal Tribunal Superior, bem como conflite com o posicionamento aqui defendido, na medida em que entende pela vinculação absoluta do magistrado à tipificação narrada na causa de pedir próxima da petição inicial, serve como exemplo concreto da aplicabilidade da norma jurídica estatuída no art. 17, § 10-F, I, da LIA. Para melhor compreensão da problemática, transcreve-se a ementa:

> [...] O enquadramento pelo Juízo singular do ato de improbidade em dispositivo diverso do apontado na inicial, além de cercear o acusado do direito de defesa, caracteriza violação ao princípio da congruência. 3. Dá-se provimento ao Recurso Especial para acolher a preliminar de nulidade por tratar-se de decisão *extra petita*, tornando-se sem efeito o acórdão recorrido e determinando-se o retorno dos autos à Instância de origem para que proceda a novo julgamento, observando os limites delineados pela inicial acusatória.[216]

A percepção de que, nos processos judiciais punitivos, deve haver um maior rigor no que tange à formalidade dos atos processuais do que no direito processual civil, não escapou da análise de Sarah Merçon-Vargas:

> Nesses processos, a dimensão de peso da função desempenhada pela norma que estabelece a forma do ato processual é mais intensa do que no processo civil tradicional. Na perspectiva do exercício do *ius puniendi* estatal, com aplicação judicial de sanções severas aos réus, a forma dos atos processuais deve ser seguida com maior rigor. Isso não quer dizer que não se lhes aplique o princípio da *validez prima facie* a que alude Antonio do Passo Cabral ou que a lógica da instrumentalidade das formas não deva incidir. Significa, apenas, que na avaliação do defeito identificado no processo para fins de decretação da nulidade, esse viés garantístico mais intenso da forma deve receber também maior valor. Esse raciocínio nos conduz, concretamente, à afirmação de que, certos defeitos formais que, no processo civil tradicional, possam ser considerados meras irregularidades por se avaliar que a finalidade da norma violada foi atingida, nos processos punitivos não penais devem levar à decretação de nulidade. Trata-se de ser mais rigoroso com a exigência de observância das normas processuais estabelecidas para dar concretude às garantias do processo, por se considerar que normas tem um papel mais destacado de limitação do poder estatal de punir, em vista da natureza punitiva do direito material e da desestruturação da relação jurídica processual.[217]

Pois bem. Antes de adentrar na análise das formas pelas quais a congruência é desatendida, convém assinalar que o rigor da norma da correlação entre demanda e sentença, na ação de improbidade administrativa, existe de maneira mais forte quanto ao elemento "causa de pedir" do que em relação ao elemento "pedido em sentido estrito".

---

afetada por defeito localizado em seus requisitos essenciais. Compromete a execução normal da função jurisdicional e, por isso, é vício insanável" JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book.* p. 569.

[216] STJ, REsp 1.147.564/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma, j. 13/08/2013, DJE 02/09/2013.

[217] MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 268. Grifo da autora.

Eis a razão pela qual, no que se refere especificamente ao pedido para a condenação das penas estabelecidas no art. 12, da LIA, o magistrado não está vinculado ao que foi postulado inicialmente, sendo que, em caso de procedência da demanda, sem incorrer no vício de incongruência, pode adequar as sanções a depender do tipo que restar fixado na decisão de tipificação da conduta ímproba e que for posteriormente comprovado pelos documentos presentes nos autos.[218]

Passa-se agora, portanto, para uma análise dos vícios por incongruência *extra causa petendi*, *ultra causa petendi* e *citra causa petendi,* os quais podem gerar a nulidade da sentença.

A bem da verdade, "Não é lingüisticamente adequado falar em julgamentos *extra* ou *ultra petita* nesses casos, porque aqui não se trata de infidelidades ao *pedido*, mas à *causa de pedir*. Sistematicamente, os vícios são equilentes"[219].

Como se tem sublinhado, no processo de improbidade administrativa, a incongruência pode se dar tanto em relação ao fato principal imputado quanto em relação à qualificação jurídica deste.

Seja como for, caso extrapolar os limites causais da demanda de improbidade administrativa, poderá ser decretada a invalidade da decisão de mérito total ou parcial que condenar o requerido por fato não narrado ou em tipo diverso ao previamente estabelecido na decisão de que trata o art. 17, § 10-C, da LIA, isso porque, em ambas hipóteses, haverá uma mácula à norma da congruência.

No que tange à incongruência fática, consoante construção da literatura jurídica para o direito processual civil, é verdade que:

> [...] embora em menor grau, o juiz fica adstrito ao elemento que dá sustentação ao pedido (causa de pedir) e também à defesa de mérito e processual do réu em resposta, todas essas circunstâncias que formam a rede por onde o juiz irá extrair das águas turvas do litígio o alimento para fazer face à fome de justiça do cidadão. Por conseguinte, veda-se ao juiz deixar de examinar os fatos jurídicos e as questões de mérito, sob pena de incorrer em sentença *citra petita*, mesmo porque lhe incumbe apreciar por completo a demanda para então poder analisar a pretensão devidamente.[220]

---

[218] Vide o subcapítulo 3.3, *in fine*.
[219] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 3. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 286. Grifo do autor.
[220] OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo:

Também verídico que:

> [...] se o juiz aprecia a pretensão com base em fatos não suscitados no processo, deixando de analisar aqueles que foram aportados, sua sentença será *extra petita* (*extra causa petendi*). [...] se o julgador considerar os fatos apresentados e acrescentar outros essenciais para sustentar também sua decisão, haverá, na hipótese, decisão *ultra petita* (*ultra causa petendi)* [...]. Se o juiz deixar de apreciar a causa de pedir (fatos constitutivos) e a defesa de mérito do réu (inclusive os fatos novos relevantes), bem como se omitir fatos essenciais, sem considerar outros estranhos, fará julgamento *citra petita* (ou melhor, *citra causa petendi*), o que poderá levar à nulidade também por falta de fundamentação.[221]

Dessa maneira, "Se na decisão *ultra petita* o juiz *exagera* e, na *extra petita*, ele *inventa*, na decisão *citra petita* o magistrado se *esquece* de analisar algo que tenha sido pedido pela parte ou tenha sido trazido como fundamento do seu pedido ou da sua defesa"[222].

No entanto, "[...] às vezes torna-se muito difícil saber, com exatidão, de qual dos vícios se trata, devendo-se fazer uma operação lógica e minuciosa para tal descoberta, daí ser comum a confusão na jurisprudência"[223].

Com isso se quer dizer que, na ação de improbidade administrativa, nos mesmos moldes do que ocorre no direito processual civil, o juiz está vinculado aos fatos principais trazidos pelo autor na causa de pedir da petição inicial.[224]

Por outro lado, como visto anteriormente, ele não está vinculado absolutamente ao pedido para a aplicação das sanções do art. 12, da LIA, eventualmente realizado pelo requerente, tampouco está vinculado à *causa excipiendi* trazida pelo réu na exata medida em que alegada, sendo que não pode ser considerada como incongruente a sentença absolutória que levar em conta alguma matéria defensiva ventilada ao longo do processo não presente na defesa do réu em contestação.

Saraiva, 2009. p. 177.

[221] OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 286.

[222] DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de processo civil**. v. 2. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 376. Grifo do autor.

[223] OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 267-268.

[224] "[...] É inadmissível que sejam 'identificadas' causas de pedir 'implícitas' na demanda. Ou o fato foi expressamente alegado, ou não. A interpretação judicial, insiste-se, não serve para incluir na demanda o que poderia ter sido alegado, mas não foi." LUCCA, Rodrigo Ramina de. **Disponibilidade processual**: os interesses privados das partes diante da natureza pública do processo. 2018. 449 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 225.

Tendo em vista, respectivamente, o fato de que o pedido para a condenação do requerido às penas estabelecidas pelo art. 12, da LIA, pode ser considerado como um "pedido implícito", bem como a não aplicação do art. 141, segunda parte, do CPC, ao polo passivo da ação de improbidade administrativa.

De outra banda, no que se refere ao vício de incongruência quanto aos fundamentos jurídicos, pode-se afirmar que, por força dos §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, do art. 17, da LIA, o juiz de primeiro grau, ao sentenciar, está impedido abstrata e integralmente de enquadrar o réu como incurso em outro tipo diferente do pré-estabelecido, mesmo quando entender que, com base nos elementos probatórios colhidos durante o processo, a causa de pedir remota da demanda se encaixa em tipologia diversa da indicada na decisão de tipificação da conduta ímproba.

Caso assim proceda, está suscetível a ser declarada a nulidade da decisão, fundada em juízo de certeza mediante cognição exauriente, que desrespeitar a tipificação constante na decisão de especificação da conduta ímproba, decidindo fora de suas raias, haja vista que a ofensa à adstrição faz com que ela esteja viciada, podendo implicar a sua invalidação.

Dessa forma, o magistrado está obrigado a julgar segundo a capitulação jurídica dos fatos estabilizada na decisão de tipificação da conduta ímproba, devendo se abster de decidir em tipificação diversa daquela anteriormente estabelecida, escusando-se a decidir menos, mais ou diferente do que foi anteriormente delimitado, visto que não tem a prerrogativa de desconsiderar, ou considerar de forma indevida, a tipificação por ele mesmo previamente estabelecida. Do contrário, a decisão proferida estará maculada pelo vício de incongruência, o qual, *a priori*, implicará sua nulidade.

Ademais, deve-se ressaltar o fato de que o microssistema da ação de improbidade administrativa permite um profundo controle da sentença, podendo a parte interessada se insurgir contra este provimento jurisdicional por meio da interposição de recurso, no qual impugnará a validade desta decisão a fim de evitar que sobre ela venha a recair a autoridade da coisa julgada.

De todo modo, a infringência à norma da congruência poderá ser atacada pelas vias processuais adequadas, buscando a invalidação e/ou a reforma da decisão de mérito total ou parcial incongruente com os fatos imputados ou com a tipificação destes pré-fixada na decisão de que trata o art. 17, § 10-C, da LIA.

Após a prolação da sentença, a parte poderá interpor embargos de declaração, na forma do art. 1.022, do CPC[225], sendo que, transcorrido *in albis* o prazo para a apresentação dos embargos declaratórios, o vício é passível de correção por recurso de apelação ou, até mesmo, por recurso extraordinário e/ou especial.

Como a nulidade prevista no art. 17, § 10-F, I, da LIA, é absoluta, ela poderá ser conhecida e decidida pelo Tribunal de ofício até o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Por outro lado, se não houver recurso, e, a decisão transitar em julgado, restará à parte interessada o ajuizamento de ação rescisória, com fulcro no art. 966, do CPC[226].

Não se pode deixar de reconhecer, porém, que o Tribunal competente, somente após uma acurada análise da *causa petendi*, da *causa excipiendi*, da decisão de especificação do ato de improbidade administrativa e da fundamentação da decisão final de mérito que pôs fim à fase cognitiva do procedimento, possuirá condições de verificar a existência de tais infidelidades na sentença.

---

[225] "Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para: I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; III - corrigir erro material. Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que: I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento; II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º."

[226] "Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: I - se verificar que foi proferida por força de prevaricação, concussão ou corrupção do juiz; II - for proferida por juiz impedido ou por juízo absolutamente incompetente; III - resultar de dolo ou coação da parte vencedora em detrimento da parte vencida ou, ainda, de simulação ou colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei; IV - ofender a coisa julgada; V - violar manifestamente norma jurídica; VI - for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória; VII - obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável; VIII - for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos. § 1º Há erro de fato quando a decisão rescindenda admitir fato inexistente ou quando considerar inexistente fato efetivamente ocorrido, sendo indispensável, em ambos os casos, que o fato não represente ponto controvertido sobre o qual o juiz deveria ter se pronunciado. § 2º Nas hipóteses previstas nos incisos do caput, será rescindível a decisão transitada em julgado que, embora não seja de mérito, impeça: I - nova propositura da demanda; ou II - admissibilidade do recurso correspondente. § 3º A ação rescisória pode ter por objeto apenas 1 (um) capítulo da decisão. § 4º Os atos de disposição de direitos, praticados pelas partes ou por outros participantes do processo e homologados pelo juízo, bem como os atos homologatórios praticados no curso da execução, estão sujeitos à anulação, nos termos da lei. § 5º Cabe ação rescisória, com fundamento no inciso V do caput deste artigo, contra decisão baseada em enunciado de súmula ou acórdão proferido em julgamento de casos repetitivos que não tenha considerado a existência de distinção entre a questão discutida no processo e o padrão decisório que lhe deu fundamento. § 6º Quando a ação rescisória fundar-se na hipótese do § 5º deste artigo, caberá ao autor, sob pena de inépcia, demonstrar, fundamentadamente, tratar-se de situação particularizada por hipótese fática distinta ou de questão jurídica não examinada, a impor outra solução jurídica."

Nesse contexto, enfatiza-se que a maior parcela da literatura jurídica não hesita em afirmar que, no direito brasileiro, ao contrário da parte dispositiva, a fundamentação da sentença é incindível.

Assim, como os vícios *extra causa petendi*, *ultra causa petendi* e *citra causa petendi* afetam a fundamentação do mais importante ato decisório do juiz de primeiro grau, tem-se a impressão de que a constatação, pelo juízo *ad quem,* da existência deste tipo de erro de procedimento deve ensejar a invalidação de toda a sentença.

Dessa maneira, caso haja a interposição de recurso de apelação e se verifique a ocorrência de algum vício de incongruência *ultra*, *extra* ou *citra causa petendi*, o tribunal deve decretar a nulidade de toda a sentença e remeter os autos à instância de origem para que o juiz competente profira outra sentença, adstrita aos fundamentos fáticos e à tipificação pré-estabelecida na decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa.

Por seu turno, estando o processo em condições de imediato julgamento, o tribunal poderá julgá-lo diretamente, tendo em vista os princípios da economia processual e da duração razoável do processo.[227]

Em respaldo a essa assertiva, o art. 1.013, § 3º, II, do CPC, o qual veicula a denominada pela doutrina de "teoria da causa madura"[228], dispõe que:

> Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada. [...] § 3º Se o processo estiver em condições de imediato julgamento, o tribunal deve decidir desde logo o mérito quando: [...] II - decretar a nulidade da sentença por não ser ela congruente com os limites do pedido ou da causa de pedir;

Portanto, a sentença, posterior à Lei nº 14.230/2021 e ainda não transitada em julgado, que condenar o réu em tipo diverso ao daquele definido na decisão de tipificação da conduta ímproba poderá ser anulada, considerando que a nulidade absoluta cominada pelo art. 17, § 10-F, I, da LIA, é uma norma processual, e a ela se aplica o princípio *tempus regit actum*.

Além disso, no STJ, prevalecia uma orientação meramente persuasiva, tendo em mente o

---

[227] A propósito, assim estão dispostos os arts. 4º e 6º, ambos do CPC: "Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa. [...] Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva".
[228] Sobre a aplicação da "teoria da causa madura" no âmbito recursal, ver: JORGE, Flávio Cheim. **Teoria geral dos recursos cíveis**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 360-367.

disposto no art. 927, do CPC[229], em sentido diverso ao que atualmente a LIA consagra, a qual permitia que o sentenciante reclassificasse a qualquer momento os fatos, dentro dos tipos previstos na LIA, sob o argumento de que o réu se defenderia dos fatos e o juiz definiria a qualificação jurídica destes.

Assim está disposta a tese nº 6 da edição nº 186 de jurisprudência do STJ:

> [...] Não há falar em julgamento *extra petita* nem em violação ao princípio da congruência na hipótese de decisão que enquadra o ato de improbidade administrativa em dispositivo diverso do indicado na inicial, pois a defesa atém-se aos fatos e o juiz define a sua qualificação jurídica.

Os julgados indicados como justificadores desta tese do STJ, que merece ser superada, são os seguintes: AgInt no REsp 1580393/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/11/2021, DJE 17/12/2021; AREsp 1787348/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/05/2021, DJE 01/07/2021; AgInt no AREsp 1415942/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/11/2020, DJE 18/12/2020; EDcl no AgInt no AREsp 1336263/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/04/2019, DJE 22/04/2019; AgInt no REsp 1372775/SC, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJE 07/12/2018; REsp 1375840/MA, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/06/2018, DJE 13/06/2018.

Vale acrescentar que tais mudanças na LIA são marcas do adensamento das garantias processuais estabelecidas em prol do requerido, "[...] em contraponto ao endurecimento dos ônus atribuídos ao autor (acusador), com o estabelecimento de deveres instrutórios e de

[229] "Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. § 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º , quando decidirem com fundamento neste artigo. § 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese. § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica. § 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia. § 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores."

motivação ao juiz e de contenção de sua atuação segundo o *iura novit curia*"[230].

Os novos regramentos possuem efeito pedagógico e podem ser considerados como uma reação legislativa a diversos anos de abuso no manejo deste instrumento repressivo, haja vista que, na prática forense, se tornou comum a existência de petições iniciais narrando fatos ímprobos genéricos, sem a preocupação de realizar a correta individualização das condutas ilícitas eventualmente praticadas pelos sujeitos passivos destes processos.[231]

Ressalva-se que, não se examina, neste estudo, a constitucionalidade de tal limitação à atividade do órgão julgador, dada a sua presunção de constitucionalidade e a sua provável observância pelos órgãos jurisdicionais.

Nesse sentido, destaca-se o indeferimento do pedido de medida cautelar em relação ao art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, da LIA, apreciado liminarmente pelo STF, em 27/12/2022, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF, a qual foi ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que sustentou que a alteração promovida nos referidos artigos, ao afastar a aplicação da máxima *iura novit curia*:

> [...] viola a independência da atuação jurisdicional na aplicação do direito, não se afina à primazia do julgamento do mérito tomado como a solução definitiva da crise de direito material, não se harmoniza à ideia de economia processual, bem como impõe limitação desproporcional e em descompasso com o devido processo legal[232]

Os argumentos apresentados para desafiar a constitucionalidade de tais dispositivos normativos não convencem. A motivação do pedido de medida cautelar acima transcrito além de errada é *contra legem*, pecando, em primeiro lugar, porque as alterações promovidas pelos §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, do art. 17, da LIA, somente delimitam um limite temporal máximo para a utilização do aforismo *iura novit curia* na ação de improbidade administrativa, não afastando a sua aplicação.

---

[230] BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023. p. 143.

[231] "[...] se notou na praxe forense um rotineiro descompasso com essa realidade. Narrações fáticas absolutamente genéricas, sem qualquer especificação a respeito da participação de cada um dos réus. Um amontoado de fatos e um amontoado de réus, sem qualquer nexo de causalidade entre eles. Essa despreocupação narrativa, obviamente, dificulta o exercício de defesa pelo réu, que, numa situação limite, não consegue sequer saber exatamente do que está sendo acusado." NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. p. 241-242.

[232] STF, ADI nº 7236/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 27/12/2022, DJE 10/01/2023, p. 10.

Adicionalmente, não há falar em qualquer sacrifício para a independência da atuação jurisdicional na aplicação do direito, pois, o juiz, na etapa procedimental apropriada, é livre para qualificar os fatos imputados no dispositivo da LIA que entender pertinente.

O mesmo sucede com o argumento de que ocorreria pré-julgamento da causa, já que as normativas impugnadas não vedam o trabalho do órgão jurisdicional decisório de procurar, no transcorrer do procedimento, *ex officio*, a verdade dos fatos ventilados nos autos.

Tampouco vedam que as partes produzam provas e contraprovas sobre a causa de pedir estabilizada, na decisão de que trata o art. 17, § 10-C, da LIA. Pensar diferente, com a devida vênia, constitui evidente agressão ao direito do acusado.

Por fim, o pleito autoral, realizado no âmbito da ADI 7.236/DF, para que seja dada interpretação conforme à Constituição "[...] no sentido de que é admitida a alteração da qualificação jurídica dos fatos pelo magistrado, desde que observado o prévio contraditório, na forma do artigo 10 do CPC, a fim de se evitar a prolação de decisão-surpresa"[233] não deve prosperar, levando em conta que as opções tomadas pelo legislador na estruturação do processo de improbidade administrativa não contam com esta possibilidade. Se bem que ela seja imaginável como possível, o legislador ordinário não a quis.

Na oportunidade, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, manteve a eficácia dos arts. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, da LIA. Dessa forma, a tendência é que as normas permaneçam consideradas constitucionais.[234]

5.4 REPERCUSSÕES DAS NORMAS PROCESSUAIS SOBRE O AFORISMO *IURA NOVIT CURIA* DA LEI Nº 14.230/2021 NO PROCESSO PENAL

O CPP, em seu art. 383, *caput*, prescreve que:

> Art. 383. O juiz, sem modificar a descrição do fato contida na denúncia ou queixa, poderá atribuir-lhe definição jurídica diversa, ainda que, em conseqüência, tenha de aplicar pena mais grave.

---

[233] STF, ADI nº 7236/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 27/12/2022, DJE 10/01/2023, p. 10.

[234] Como visto, o pedido de medida cautelar em relação ao art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, da LIA, foi indeferido. Ademais, destaca-se que, até a data de publicação da presente dissertação, o mérito da ADI nº 7.236/DF ainda não havia sido julgado.

Por sua vez, o art. 384, *caput*, do mesmo diploma, proclama que:

> Art. 384. Encerrada a instrução probatória, se entender cabível nova definição jurídica do fato, em conseqüência de prova existente nos autos de elemento ou circunstância da infração penal não contida na acusação, o Ministério Público deverá aditar a denúncia ou queixa, no prazo de 5 (cinco) dias, se em virtude desta houver sido instaurado o processo em crime de ação pública, reduzindo-se a termo o aditamento, quando feito oralmente.

As hipóteses previstas no *caput* dos arts. 383 e 384, ambos do CPP, são definidas, respectivamente, na literatura jurídica e na jurisprudência, como *emendatio libelli* e *mutatio libelli*. Elas dizem respeito à possibilidade do juiz, ao sentenciar um determinado processo penal, reclassificar o fato principal, dentro dos tipos previstos na legislação criminal.[235]

A decisão que segue distinguiu bem a *emendatio libelli* da *mutatio libelli*:

> [...] Dá-se *mutatio libelli* sempre que, durante a instrução criminal, restar evidenciada a prática de ilícitos cujos dados elementares do tipo não foram descritos, nem sequer de modo implícito, na peça de denúncia. Em casos tais, é de se oportunizar aos acusados a impugnação também desses novos dados factuais, em homenagem à garantia constitucional da ampla defesa. Verifica-se *emendatio libelli* naqueles casos em que os fatos descritos na denúncia são iguais aos considerados na sentença, diferindo, apenas, a qualificação jurídica sobre eles (fatos) incidente. Ocorrendo *emendatio libelli*, não há que se cogitar de nova abertura de vista à defesa, pois o réu deve se defender dos fatos que lhe são imputados, e não das respectivas definições jurídicas. Sentença condenatória que nada mais fez que dar novo enquadramento jurídico aos mesmos fatos constantes da inicial acusatória, razão pela qual não há que se exigir abertura de vista à defesa. Ordem denegada.[236]

Ressalta-se que, em ambas as hipóteses apresentadas, o *codex* processual penal autoriza a correção do tipo penal, independentemente da prévia oportunização do contraditório entre as partes, o que feriria, em tese, a vedação à decisão surpresa, prevista nos arts. 9º e 10, ambos do CPC, bem como os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, insculpidos no art. 5º, LV, da CRFB/1988.

Ocorre que o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal são ramos jurídicos que decorrem de um *ius puniendi* estatal único[237], sendo inegável a aplicação ao microssistema da ação de improbidade administrativa dos princípios constitucionais do direito administrativo

---

[235] Quanto ao particular, ver: "[...] as flexibilizações admitidas nos institutos conhecidos como *emendatio libelli* (art. 383 do CPP) e *mutatio libelli* (art. 384 do CPP) são inaplicáveis na ação de improbidade administrativa". NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. p. 246.

[236] STF, HC 87.503/PA, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 18/08/2006, p. 19.

[237] Sobre a unicidade do *ius puniendi*, ver: ROCHA FILHO, Altair Soares. **Penaliformidade do ilícito de improbidade administrativa e a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e dos Tribunais Superiores**: decorrência da unicidade do *jus puniendi*. 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

sancionador, por expressa disposição legal do art. 1º, § 4º, da LIA.

Nesse contexto, destaca-se que, para alguns autores, considerando que parcela da literatura jurídica admite o "caminho de ida", consistente na extensão da aplicação dos princípios constitucionais do direito processual penal aos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, não seria forçoso admitir o "caminho de volta", consistente na extensão da aplicação das normas processuais mais favoráveis aos réus da ação de improbidade administrativa ao direito processual penal, sob pena de violação da unidade, da coerência e da lógica que orienta o sistema punitivo estatal, o qual concebe a esfera criminal como a sua *ultima ratio*, sendo esta seara o paradigma máximo de garantias.

Conforme tais juristas, como o legislador ordinário, em sede de *ius superveniens*, previu uma norma processual sobre o aforismo *iura novit curia* mais benéfica ao réu em um processo judicial punitivo de natureza civil, tendo em vista o princípio da primazia da norma mais favorável ao indivíduo, seria evidente a incongruência normativa caso fosse aplicada ao direito processual penal uma norma menos benéfica, porque nele o acusado pode, em tese, sofrer sanções mais gravosas aos seus direitos fundamentais, como, sobretudo, a pena privativa de liberdade.

Com este novo paradigma, após o legislador escancarar o problema da aplicação irrestrita do aforismo *iura novit curia* em um processo judicial punitivo de natureza civil, há quem defenda, com o intuito de evitar um nítido contrassenso jurídico, que as novas normas da LIA devem prevalecer sobre as antigas e obsoletas constantes no CPP, não somente por aplicação de analogia, em linha horizontal (da ação de improbidade administrativa para o processo penal), mas também como um desdobramento da evolução da legislação brasileira.

Consequentemente, como o engessamento de normas defasadas não traria nenhuma vantagem social, há quem entenda que os artigos do CPP que preveem a *emendatio libelli* e a *mutatio libelli* não devem ser mais aplicados.

Assim, como após a vigência da Lei nº 14.230/2021, passou-se expressamente a reconhecer a importância de uma decisão de tipificação da conduta ilícita e, consequentemente, do robustecimento do princípio da congruência em um processo judicial punitivo de natureza civil, para tais autores, não parece fácil sustentar como aplicáveis as normas provenientes do *caput*

dos arts. 383 e 384, ambos do CPP, que possibilitam ao juiz criminal a qualquer momento dar uma definição jurídica diversa dos fatos, muito especialmente porque estes institutos também se mostrariam incompatíveis com a vedação à decisão surpresa (arts. 9º e 10, ambos do CPC) e com os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CRFB/1988).

Na linha do que se afirma, para dar amparo sistêmico às garantias, alguns doutrinadores cogitam a adoção da decisão de tipificação da conduta ilícita (art. 17, § 10-C, da LIA) e da previsão de nulidade da decisão incongruente com a tipificação previamente estabelecida (art. 17, § 10-F, I, da LIA), como garantias processuais aplicáveis a todo e qualquer processo estatal punitivo.

Porém, não se pode partilhar da posição desta pequena parcela da literatura jurídica que entende pela não aplicação dos arts. 383 e 384, ambos do CPP, aos processos penais em curso e aos que ainda não transitaram em julgado. Em que pese a robustez dos argumentos que suportam a tese, não se adota tal perspectiva.

Pois, o transporte desta técnica prevista na LIA, para todo e qualquer processo judicial punitivo, não pode ser feito mecanicamente, sem as ponderações e os temperamentos necessários, devendo-se levar em consideração as peculiaridades que diferenciam os distintos setores do ordenamento jurídico brasileiro.

6 CONCLUSÃO

A ação de improbidade administrativa é uma ação civil de caráter repressivo, a qual se aplica o Código de Processo Civil de forma subsidiária, não podendo se afirmar que esta constitui uma espécie de ação civil pública, tampouco que esta está inserida no âmbito de aplicação do microssistema de tutela coletiva.

Nesse contexto, por meio da metodologia dedutiva, a partir de noções gerais do direito processual civil pátrio e de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, buscou-se compreender o significado e o alcance do princípio da congruência da sentença especialmente em sua perspectiva externa, objetiva e causal, na ação de que trata a Lei nº 8.429/1992.

Observou-se que a causa de pedir, sobretudo a próxima, é o elemento da demanda que mais aproxima a ação civil punitiva regida pela Lei nº 8.429/1992 do processo penal, bem como que o princípio da congruência é de fundamental importância na sistemática processual brasileira, se estendendo na ação de improbidade administrativa para abarcar outras situações processuais, visando à adequada proteção do direito material.

Decerto, havia muito a ser desenvolvido e sistematizado no espectro de abrangência dos dispositivos previstos nos §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, do artigo 17, da Lei nº 8.429/1992, de maneira que foi imperativo avaliar de que modo era possível conferir efetividade ao teor de tais disposições normativas e vulnerar as situações já apreciadas pelo judiciário, com o menor prejuízo à estabilidade das relações jurídicas.

Pois, o sistema processual, uma vez voltado para a efetividade da tutela jurisdicional, deve dispor de ferramentas que possibilitem e privilegiem, na prática, a consecução das máximas impostas pela Constituição Federal vigente.

Nesse sentido, verificou-se a relevância da positivação da decisão de tipificação do ato de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, a qual se aproxima, guardadas as devidas proporções, da decisão de saneamento e de organização do processo prevista para seara processual civil.

Em tal decisão interlocutória, anteriormente à fase de instrução, o magistrado deve indicar com

precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputado ao réu, sendo esta o principal marco de estabilização da demanda na ação de improbidade administrativa.

A fim de compelir o juiz à observância da tipificação por ele mesmo pré-estabelecida na decisão de que trata o artigo 17, § 10-C, da Lei nº 8.429/1992, o legislador ordinário previu uma sanção de invalidade, sendo absoluta a nulidade por infração ao artigo 17, § 10-F, I, da Lei nº 8.429/1992.

Além disso, demonstrou-se que o legislador infraconstitucional, ao positivar o artigo 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, da Lei nº 8.429/1992, explicitou o problema sistêmico da aplicação irrestrita do aforismo *iura novit curia* na ação de improbidade administrativa, haja vista que estava equivocada a forma como este era aplicado ao ordenamento jurídico como um todo indistintamente.

Assim, diante da atualidade legislativa, pode ser considerada uma atecnia, por ferir toda noção de entrega da tutela processual adequada e justa, permitir ao órgão julgador aplicar o aforismo *iura novit curia* na hora e no momento que bem entender em um processo de improbidade administrativa.

Por esse ângulo, a interpretação de que o aforismo *iura novit curia* deve ser aplicado à ação de improbidade administrativa em observância a um determinado limite temporal, não podendo ser levado a efeito posteriormente ao proferimento da decisão de tipificação da conduta ímproba, aparentou ser a que melhor valoriza a aplicação concreta da vontade da lei, ao mesmo tempo em que concilia os interesses em contraste, estando em conformidade com os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Ademais, constatou-se que, com o advento das normas processuais sobre o *iura novit curia* da Lei nº 14.230/2021, existem autores advogando pela tese de que os artigos 383 e 384, ambos do Código de Processo Penal, os quais preveem, respectivamente, a *emendatio libelli* e a *mutatio libelli*, não devem ser mais aplicados.

Contudo, não se adotou tal posicionamento, alertando-se que, o eventual translado das técnicas processuais, possivelmente mais benéficas aos réus, do microssistema da ação de improbidade administrativa, para outra espécie de processo judicial punitivo, não pode ser realizado

mecanicamente, sem as devidas adaptações, devendo-se levar em conta as particularidades que diferenciam os distintos ramos do ordenamento jurídico.

Por todo o exposto, conclui-se que o legislador fez uma opção, e esta deve ser seguida, sendo que, com o equilíbrio e a concretização das garantias processuais previstas na Lei nº 8.429/1992, foi possível robustecer as normas procedimentais relacionadas sobretudo ao princípio da congruência e ao aforismo *iura novit curia*, com o objetivo de tutelar adequadamente o direito de defesa do requerido contra o poder acusatório estatal, sem inviabilizar a punição dos ilícitos.

Portanto, esta dissertação buscou compatibilizar o teor dessas novas normas processuais incidentes sobre o processo de improbidade administrativa com o sistema processual constitucional como um todo, a fim de que se demonstrasse a viabilidade de seu manejo enquanto ferramenta voltada para a prestação da tutela jurisdicional efetiva.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. O que é "devido processo legal"? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 163, p. 50-59, set. 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

AZEVEDO BRANCO, André Soares de. **Standards de prova nas ações de improbidade administrativa**. 2022. 223 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **A correlação entre acusação e sentença**. 5. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Correlação entre o pedido e a sentença. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 83, p. 207-215, jul./set. 1996.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BELIQUE, Mariana Fernandes. **Correlação entre demanda e sentença na ação de improbidade administrativa**. 2023. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*.

CABRAL, Antonio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas**: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis. Salvador: Juspodivm, 2013.

CABRAL, Antonio do Passo. Teoria das nulidades processuais no direito contemporâneo. **Revista de processo**, São Paulo, v. 255, p. 117-140, maio 2016.

CARVALHO, Milton Paulo de. **Do pedido no processo civil**. Porto Alegre: Fabris, 1992.

COUTURE, Eduardo Juan. **Fundamentos del Derecho Procesal Civil**. Buenos Aires: Depalma, 1974.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **A causa petendi no processo civil**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de processo civil**. v. 2. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. v. 1. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 2. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 3. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DOMIT, Otávio Augusto Dal Molin. ***Iura novit curia**:* o juiz e a qualificação jurídica da demanda no processo civil brasileiro. 2013. 298 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

ESPÍNOLA, Eduardo. **Código de Processo do Estado da Bahia anotado**. v. 1. Bahia: Tipografia Bahiana, 1916.

FERNANDES, Antônio Scarance. **A reação defensiva à imputação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo**: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. *E-book*.

GONÇALVES, Tiago Figueiredo; MAZZEI, Rodrigo Reis. A responsabilidade patrimonial do sucessor, do herdeiro e da sociedade sucessora diante de condenação por ato ímprobo. *In*: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura (Org.). **Improbidade administrativa**: aspectos materiais e processuais da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. v. 1. Londrina: Thoth, 2023.

GONÇALVES, Tiago Figueiredo; MAZZEI, Rodrigo Reis. Ensaio sobre o processo de execução e o cumprimento de sentença como bases de importação e exportação no transporte de técnicas processuais. *In*: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Org.). **Processo de execução e cumprimento da sentença**: temas atuais e controvertidos. v. 1. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GUEDES, Clarissa Diniz. **Persuasão racional e limitações probatórias**: enfoque comparativo entre os processos civil e penal. 2013. 471 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

IVO, Gabriel. **Norma jurídica**: produção e controle. São Paulo: Noeses, 2006.

JORGE, Flávio Cheim. **Teoria geral dos recursos cíveis**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 244, p. 195-205, jun. 2015.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Causa de pedir e pedido**: o direito superveniente. São Paulo: Método, 2006.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Estudos sobre o processo civil brasileiro**. São Paulo: Best Book, 2001.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**: volume único. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. A restrição ao *iura novit curia* na Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, fev. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-fev-03/thadeu-lima-restricao-iura-novit-curia-lia/. Acesso em: 1º mar. 2024.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Deveres judiciais instrutórios e de motivação na nova Lei de Improbidade. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, mar. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-mar-23/goes-lima-deveres-judiciais-instrutorios-lia/. Acesso em: 1º mar. 2024.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. "*Iura novit curia*" no processo civil brasileiro: dos primórdios ao novo CPC. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 251, n. 3, p. 127-158, jan. 2016.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal e sua conformidade constitucional**. v. 1. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LUCCA, Rodrigo Ramina de. **Disponibilidade processual**: os interesses privados das partes diante da natureza pública do processo. 2018. 449 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Segurança jurídica no Código de Processo Civil de 2015. *In*: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; SILVA, João Paulo Hecker da; VASCONCELOS, Ronaldo; ORTHMANN, André (Coord.). **Processo em jornadas**. Salvador: Juspodivm, 2016.

MACÊDO, Lucas Buril de. **Objeto dos recursos cíveis**. Salvador: Juspodivm, 2019.

MACHADO, Marcelo Pacheco. **Demanda e tutela jurisdicional**: estudo sobre forma, conteúdo e congruência. 2013. 272 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MARCATO, Antonio Carlos. Preclusões: limitação ao contraditório? **Revista de Processo**,

São Paulo, v. 17, p. 105-114, jan./mar. 1980.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. v. 2. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. *E-book*.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade administrativa** – Temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. *E-book*.

MAZZEI, Rodrigo Reis (Org.). **Código de Processo Civil do Espírito Santo**: texto legal e breve notícia histórica. Vila Velha: ESM, 2014.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. ***Iura novit curia***: a máxima e o mito. Salvador: Juspodivm, 2020.

MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: Juspodivm, 2018.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. t. 4. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MONTEIRO NETO, João Pereira. Pedido genérico: reflexões à luz do novo Código de Processo Civil. **Revista de processo**, v. 243, p. 59-80, maio 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*.

NORONHA, Carlos Silveira. A causa de pedir na execução. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 19, n. 75, p. 26-39, jul./set. 1994.

NUNES, Dierle; DELFINO, Lucio. Novo CPC, o "*caballo de tróya*" *iura novit curia* e o papel do juiz. **Revista Brasileira de Direito Processual** – RBDPro, Belo Horizonte, v. 22, n. 87, p. 205-210, jul./set. 2014.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

OLIVEIRA, Vallisney de Souza. **Nulidade da sentença e o princípio da congruência**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Comentários ao código de processo civil**. v. 3. 3. ed.

Rio de janeiro: Forense, 1979.

PINTO JÚNIOR, Alexandre Moreira. **A causa petendi e o contraditório**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de improbidade administrativa**: presunção de inocência e *ne bis in idem*. Salvador: Juspodivm, 2022.

ROCHA FILHO, Altair Soares. **Penaliformidade do ilícito de improbidade administrativa e a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e dos Tribunais Superiores**: decorrência da unicidade do *jus puniendi*. 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Processual Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 34, n. 178, p. 76-105, dez. 2009.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa**: teoria e prática. 4. ed. Leme: JH Mizuno, 2019.

SIQUEIRA, Cleanto Guimarães. **A defesa no processo civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SIQUEIRA, Thiago Ferreira. **Limites objetivos da coisa julgada**: objeto do processo e questões prejudiciais. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2020.

TEIXEIRA, Guilherme Freire de Barros. **O princípio da eventualidade no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. Reposicionamento da ação de improbidade administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, jan. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-jan-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade/. Acesso em: 1º mar. 2024.

ZANETI JR., Hermes; ALVES, Gustavo Silva. Inquérito civil, contraditório e improbidade administrativa: um diagnóstico crítico dos precedentes das cortes supremas brasileiras. **Revista Eletrônica de Direito Processual** – REDP, Rio de Janeiro, v. 17, p. 298-319, n. 2, 2016.

ZOTARELI, Daniel Menegassi. **A correlação no processo civil**. 2019. 217 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.