

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LAYSE MARQUES NUNES

**A PROVA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADAS
PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: ESTUDO DE CASOS DECIDIDOS NA
SEDE DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE ALAGOAS ENTRE 2016-2020**

MACEIÓ

2022

LAYSE MARQUES NUNES

**A PROVA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADAS
PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: ESTUDO DE CASOS DECIDIDOS NA
SEDE DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE ALAGOAS ENTRE 2016-2020**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. Frederico Wildson da Silva Dantas.

FREDERICO
WILDSO DA SILVA
DANTAS:JU95

Assinado de forma digital por FREDERICO
WILDSO DA SILVA DANTAS:JU95
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Autoridade
Certificadora da Justiça - AC-JUS, ou=Cert-JUS
Institucional - A3, ou=28149205000152,
ou=Secao Judiciaria Alagoas - SJAL,
ou=MAGISTRADO, cn=FREDERICO WILDSO
DA SILVA DANTAS:JU95
Dados: 2022.01.24 14:38:11 -03'00'

Assinatura do Orientador

MACEIÓ

2022

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

N972p Nunes, Layse Marques.
A prova nas ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal : estudo de casos decididos na Sede da Seção Judiciária de Alagoas entre 2016-2020 / Layse Marques Nunes. – 2022.
67 f. : il.

Orientador: Frederico Wildson da Silva Dantas.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 63-67.

1. Brasil. Ministério Público Federal. Seção Judiciária de Alagoas. 2. Meios de prova. 3. Prova documental. 4. Ação de improbidade administrativa. 5. Inquérito civil público. I. Título.

CDU: 347.921.5(813.5)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Paulo e Gláucia, pelo apoio, amor, paciência e cuidado ao longo de toda minha vida e, especialmente, na trajetória dos meus estudos.

À minha irmã Lavínia, pela paciência, compreensão e ajuda no desenvolvimento desse trabalho.

À minha avó Elba, pelo carinho, amor e confiança incondicional nas possibilidades do meu futuro.

Ao meu avô Robinson, pelo amor e ensinamentos dados durante minha infância e enquanto esteve presente neste plano de vida.

Às minhas tias, Edleusa e Dirlene, que sempre me apoiaram com paciência, cuidado e carinho.

Às minhas amigas de vida, Beatriz Calheiros, Beatriz Tavares e Isabela.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Frederico Dantas, por aceitar conduzir este trabalho e por todos os ensinamentos compartilhados durante monitorias e estágios.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1	30
GRÁFICO 2.....	31
GRÁFICO 3.....	32
GRÁFICO 4.....	32
GRÁFICO 5.....	41
GRÁFICO 6	42
GRÁFICO 7.....	43
GRÁFICO 8.....	59
GRÁFICO 9	60

LISTA DE ABREVIATURAS

AIA	Ação de Improbidade Administrativa
CGU	Controladoria-Geral da União
ICP	Inquérito Civil Público
MPF	Ministério Público Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

RESUMO

O trabalho estuda a utilização e a valoração das provas apresentados pelas partes processuais em Ações de Improbidade Administrativa, notadamente no que diz respeito à frequência e à eficácia de meios de prova específicos. Para isso, foram examinadas demandas judiciais propostas pelo Ministério Público Federal e julgadas entre os anos de 2016 e 2020, no âmbito da cidade de Maceió, perante a Justiça Federal em Alagoas. A metodologia aplicada divide-se entre a análise de material bibliográfico, por meio de livros, artigos científicos e dissertações e a pesquisa quantitativa de método dedutivo, realizada através do estudo de 37 processos judiciais. Verifica-se a extensa produção de documentos probatórios, pelo Ministério Público Federal, por meio de Inquérito Civil Público, bem como atuação pouco marcante deste ente em sede judicial. Observam-se as distinções entre as movimentações processuais do réu e do autor nas demandas judiciais, e ainda as diferenciações relacionadas ao modo de uso dos meios de prova em juízo. Pondera-se sobre a atividade de valoração das provas e a sua utilização como elemento justificador essencial na fundamentação das sentenças judiciais. Esboçam-se considerações gerais sobre a imprescindibilidade da prova documental nas sentenças absolutórias, assim como em relação à sua insuficiência nas sentenças condenatórias.

Palavras-chave: Meios de prova. Prova documental. Ação de Improbidade Administrativa. Inquérito Civil Público. Ministério Público Federal.

ABSTRACT

The objective of the research is to analyze the valuation of evidence presented by the procedural parties in Actions of Administrative Misconduct, notably with regard to the frequency and effectiveness of each of the types of evidence observed in the analyzed processes. For that, lawsuits proposed by the Federal Prosecutor's were examined and judged between the years of 2016 and 2020, in the city of Maceió, by the Federal Court in Alagoas. The methodology applied is divided between the analysis of bibliographic material, through books, scientific articles and dissertations, and the quantitative research of a deductive method, carried out through the examination of 37 court cases. There is an extensive production of evidentiary documents, by the Federal Prosecutor's, through the Public Civil Inquiry, as well as its low performance in court. The distinctions between the procedural movements of the defendant and the plaintiff in the lawsuits are observed, as well as the differences related to the way of using the means of evidence in court. It ponders on the activity of valuing evidence and its use as an essential justifying element in substantiating court judgments. General considerations are outlined on the indispensability of documentary evidence in acquittal sentences, as well as in relation to its insufficiency in condemnation sentences.

Keywords: Types of evidence. Documentary evidence. Administrative Misconduct Action. Public Civil Inquiry. Federal Prosecutor's.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 AS PROVAS PRODUZIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	14
2.1. Poder Investigatório do Ministério Público Federal e o Inquérito Civil Público Como Instrumento de Atuação.....	14
2.2. Provas Colhidas em Inquéritos Cíveis Públicos em Ações de Improbidade Administrativa.....	23
2.2.1. Inquirição dos interessados.....	25
2.2.2. Declarações de testemunhas.....	26
2.2.3. Documentos públicos e particulares.....	27
2.3. Prova Produzida em Juízo Pelo Ministério Público Federal nas Ações de Improbidade Administrativa.....	28
2.4. Conclusões Parciais Acerca das Provas Produzidas pelo Ministério Público Federal nas Ações de Improbidade Administrativa.....	30
3 AS PROVAS PRODUZIDAS PELA DEFESA EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	33
3.1. Direito Constitucional de Defesa e Ônus Probatório.....	33
3.2. Provas Produzidas em Juízo Pela Defesa nas Ações de Improbidade Administrativa.....	38
3.3. Conclusões Parciais Acerca das Provas Frequentemente Requeridas e Produzidas Pela Defesa em Juízo	45
4 A VALORAÇÃO DA PROVA EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	47
4.1. A valoração da Prova no Sistema da Persuasão Racional.....	47
4.2. Aplicação por Analogia do Artigo 155 do Código de Processo Penal em Ações de Improbidade Administrativa.....	51
4.3. Das Sentenças em que Houve Rejeição Total ou Parcial dos Pedidos por Insuficiência de Provas	54
4.4. Das Sentenças em que Houve Rejeição Total ou Parcial dos Pedidos por Outros Fundamentos.....	55

4.5 Das Sentenças em que Houve Rejeição Total ou Parcial dos Pedidos por Insuficiência de Provas em Conjunto com Outros Fundamentos.....	57
4.6. Das Sentenças em que Houve Acolhimento Total dos Pedidos.....	58
4.7 Conclusões Parciais Acerca da Valoração da Prova e das Fundamentações das Sentenças Proferidas em Ações de Improbidade Administrativa	59
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
6 REFERÊNCIAS.....	66

1 INTRODUÇÃO

Bastante longínqua, a distinção entre Moral e Direito interfere, cotidianamente, nos atos da vida comum. No entanto, a aplicação e inserção do conceito de moralidade na seara da Administração Pública precisou de tempo e, especialmente, da compreensão da necessidade de desvinculação do princípio da legalidade, tendo em vista que, embora estreitamente relacionados, não são equivalentes.

Dessa maneira, é possível que uma conduta, ainda que legal, atinja preceitos da moralidade administrativa. Foi justamente com a percepção dessa possibilidade, observando-se casos de desvio de poder, em que meios legais eram utilizados para alcançar resultados irregulares, que a noção de moralidade passou a incorporar a seara jurídica, embora ainda sem o aspecto constitucional.

Apenas com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 37, caput, a moralidade passou a ter status de princípio constitucional e reger todos os âmbitos da Administração Pública, em igualdade com o princípio da legalidade. No § 4º do mesmo dispositivo passaram também a ser previstas sanções específicas para os atos realizados por aqueles que, após a devida consignação em lei, atentassem contra a probidade administrativa.

Nesse aspecto, foi a Lei n. 8.429/92, que tratou de estabelecer os sujeitos que poderiam ser punidos com as penas previstas na Constituição Federal, bem como dispôs, de modo específico, sobre cada um dos tipos de atos ímprobos, do rito processual e judicial das ações que envolvessem a sua prática.

A aplicação da citada lei, tendo em vista as graves consequências que podem dela decorrer, gerou em favor dos réus das Ações de Improbidade Administrativa (AIA), garantias típicas do Direito Penal. As características acentuadamente punitivas das sanções que podem ser aplicadas ao final do julgamento dessa ação, por muito se assemelharem com os aspectos repressivos da seara criminal, as qualificaram como penaliforme, o que exige atenção especial em seu estudo e aplicação.

No que tange ao rito processual, observa-se que uma das autoridades competentes a apurar a prática dos atos de improbidade administrativa é o Ministério Público, que em respeito às suas atribuições funcionais, pode fazer isso por meio de procedimentos administrativos investigatórios, como o Inquérito Civil Público (ICP). A apuração de fatos pelo *Parquet* serve de modo precípua para que, após a colheita de elementos na investigação e realizado juízo de convicção positivo ou negativo, atue ou não na propositura de ação judicial.

Verificada a presença de elementos suficientes para comprovar a existência do ato, assim como daquele que o praticou, deve o Ministério Público ajuizar a ação devida, com o intuito de que sejam aplicadas, ao final, as penalidades previstas em lei. A ação, como bem sabido, deve ser instruída com todos os documentos que demonstrem os indícios de cometimento dos atos, de modo que, a produção probatória do MPF, nesse tipo de demanda, tem início ainda na etapa investigativa.

Considerando, assim, a imprescindibilidade da prova para a certificação da existência dos fatos alegados, e ainda, o contingente de Ações de Improbidade Administrativa ajuizadas por ano no Estado de Alagoas, surge o questionamento acerca da eficácia probatória, em sede judicial, do material produzido pelo Ministério Público Federal no âmbito de procedimentos administrativos instaurados para averiguar as denúncias de prática de improbidade administrativa.

Este trabalho estuda o modo como as provas produzidas pelo Ministério Público Federal e pelo réu das Ações de Improbidade Administrativa influenciam os resultados e fundamentações de sentenças proferidas ao final desse tipo de demanda judicial. A obtenção dos dados de referência apresentados em cada um dos capítulos decorreu da análise de 37 (trinta e sete) processos de Improbidade Administrativa ajuizados pelo Ministério Público Federal no âmbito da cidade de Maceió, sede da seção judiciária da Justiça Federal em Alagoas.

Os dados foram colhidos por meio de pedido de acesso à informação realizado junto à seção de estatística do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Na ocasião, foi solicitado o envio de lista com números de referência de todas as Ações de Improbidade Administrativa julgadas entre os anos de 2016 e 2020, pela Justiça Federal, no município de Maceió.

A resposta à solicitação resultou no envio de 224 (duzentos e vinte e quatro) demandas judiciais julgadas no intervalo requerido, mas referente a todo o Estado de Alagoas. Verificou-se que, desse total, 40,19 % das ações se concentravam na Seção Judiciária de Maceió, 30,39 % na Subseção de Arapiraca, 24,5% na Subseção de Santana do Ipanema e 4,90% na Subseção de União dos Palmares. Constatou-se, ademais, que o referido número englobava não apenas as ações de autoria do Ministério Público Federal, mas também de municípios alagoanos e outros interessados.

Por essa razão, o primeiro recorte epistemológico com relação aos dados colhidos se deu em relação à área de abrangência do estudo, que se limita ao município de Maceió. Excluídos os processos julgados fora do âmbito da capital alagoana, verificou-se o remanescente de 90 (noventa) demandas judiciais. O segundo recorte, por sua vez, afastou da análise todas as ações não propostas pelo Ministério Público Federal, resultando no total de 37

(trinta e sete) demandas. Obtido o número final, analisou-se cada uma das ações, verificando, especificamente, o requerimento, deferimento e produção de diversos meios de prova no curso de cada uma delas.

Nessa senda, o primeiro capítulo trata dos poderes investigatórios do Ministério Público, Além de examinada a possibilidade de exercício de direitos fundamentais no decorrer de procedimentos administrativos, é também realizada a verificação de quais provas são mais frequentemente produzidas pelo *Parquet* no âmbito administrativo e no âmbito judicial.

Em seguida, o segundo capítulo analisa a questão da produção de provas sob a ótica da defesa, notadamente por meio da observação do exercício do direito constitucional de defesa e da sistemática de distribuição do ônus da prova nas Ações de Improbidade Administrativa. Averigua-se a atuação em juízo dos réus e os tipos de prova mais apresentados por eles nesse tipo de ação, bem como se constata a possibilidade de utilização de apenas esforços argumentativos como estratégia de defesa.

O terceiro capítulo, por fim, aborda os sistemas de valoração de prova existentes no ordenamento jurídico brasileiro e trata das possibilidades de aplicação de regras de convicção e julgamento não pertencentes ao processo civil às demandas de Improbidade Administrativa, consideradas suas particularidades. Ademais, analisa ainda o modo como ocorre a valoração das provas nas sentenças que põem fim, em primeira instância, às Ações de Improbidade Administrativa, verificando os tipos de provas mais comumente produzidas por cada uma das partes processuais.

O trabalho examina o modo como a atuação das partes processuais, no que toca à produção de provas, influencia no proferimento de sentenças absolutórias ou condenatórias em Ações de Improbidade Administrativa. Além disso, analisa quais meios de prova são mais frequentemente encontrados nessa ação, e ainda, a possibilidade de existência de algum tipo que, singularmente, seja capaz de afastar ou acolher condenações.

2 AS PROVAS PRODUZIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 Poder Investigatório do Ministério Público Federal e Inquérito Civil Público Como Instrumento de Atuação

Contemplado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, o Ministério Público assumiu, com a promulgação desta Carta, a posição de órgão autônomo e independente¹, incumbido de funções institucionais que assegurem o regime democrático e os interesses sociais. Nesse exato sentido, o caput do art. 127 da Constituição: “Art. 127: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Depreende-se, assim, que a referida instituição é dotada de características relacionadas à defesa de direitos e interesses sociais, dentre os quais se destaca a cidadania. Desse modo, ao promover e garantir a observação dos interesses da sociedade, atua o Ministério Público como claro mantenedor da estrutura de um Estado Democrático de Direito.²

A efetiva atuação desse papel social baseia-se, assim como acontece com os três poderes, na total submissão e respeito à lei, englobando-se, nesse quesito, a observância dos direitos e garantias, bem como das demais características essenciais a um Estado Democrático³. Considerando a importância da instituição e de sua independência, a Constituição Federal estabeleceu, para além de apenas destacar sua imprescindibilidade, a existência de princípios institucionais básicos que regem e garantem a sua atuação, que são a unidade, indivisibilidade e independência funcional⁴.

O princípio da unidade está ligado à compreensão de que a atuação de qualquer dos membros do Ministério Público representa a manifestação do próprio órgão, considerando uma vontade única, embora possa advir da exteriorização de diferentes membros. A indivisibilidade, por sua vez, consubstancia-se na possibilidade de substituição ou representação de um membro do Ministério Público por outro, sem que disso resulte qualquer tipo de prejuízo na atividade que estava sendo realizada, em nível judicial ou administrativo. A atuação dos membros

¹ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 232.

² SALOMÃO, Charles Daniel França. Da necessidade de otimização da intervenção do Ministério Público no processo civil em face de suas macrodestinações constitucionais. **Revista Jus**. Belo Horizonte, ano 44, p. 37, jan./jun. 2013.

³ SALOMÃO, Charles Daniel França. Da necessidade de otimização da intervenção do Ministério Público no processo civil em face de suas macrodestinações constitucionais. **Revista Jus**. Belo Horizonte, ano 44, p. 35, jan./jun. 2013.

representa a atuação da própria instituição, não havendo, em razão disso, qualquer impossibilidade no tocante às substituições.

A independência funcional, por fim, é a forma de garantia de atuação plena, que desvincula os membros e, por consequência, o órgão, de qualquer dever irrestrito de obediência aos três Poderes ou outras fontes de irradiação de poder ou influência, seja política ou não. O exercício desse princípio torna o Ministério Público “imune a pressões externas e internas que possam frustrar e inviabilizar o cumprimento da estratégia funcional”.⁵

Além disso, o Ministério Público foi contemplado com a autonomia funcional e administrativa, que garante a instituição, o provimento de seus cargos, de sua organização e funcionamento, bem como autonomia financeira, estando a seu cargo a elaboração de proposta orçamentária, nos limites da lei e posterior gerência e aplicação dos recursos.

A definição e o estabelecimento do Ministério Público como instituição permanente e dotada de características únicas assume contornos importantes no que toca à possibilidade de alteração do rol de suas funções, incumbências e garantias na Constituição. Compreendê-lo como órgão independente que possui características diferenciadoras e não como um quarto poder, haja vista a própria disposição da Constituição Federal, não altera a impossibilidade de uso do poder reformador como meio direto ou indireto de desconfiguração de suas garantias e prerrogativas, sob pena de pôr em risco suas incumbências constitucionais.

A simples ideia do uso do poder de reforma como subterfúgio para enfraquecer qualquer das importantes garantias conferidas pela Constituição ao Ministério Público colocaria em risco a própria salvaguarda dos interesses sociais, nos quais a manutenção da proteção máxima dos direitos fundamentais é certamente ponto indiscutível.⁶ A elaboração de modificação capaz de alterar essencialmente ou relativizar o importante papel social e institucional do Ministério Público enfraquece os meios instrumentais hábeis à promoção dos direitos fundamentais básicos e, conseqüentemente, sua efetiva proteção.

Para além das características funcionais, faz-se necessário destacar que a Constituição da República subdividiu o Ministério Público em dois ramos de abrangência, quais sejam: o Ministério Público da União, no qual está compreendido, dentre outros, o Ministério Público Federal; e o Ministério Público dos Estados. A referida diferenciação baseou-se no pacto federativo, que, assegurando a autonomia de cada um dos entes da federação, possibilita o

⁵ SALOMÃO, Charles Daniel França. Da necessidade de otimização da intervenção do Ministério Público no processo civil em face de suas macrodestinações constitucionais. **Revista Jus**. Belo Horizonte, ano 44, p. 35, jan./jun. 2013.

⁶ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 232/233.

exercício de suas competências de acordo com o estabelecido na Constituição Federal, englobando também as tarefas institucionais do Ministério Público em nível federal ou estadual.⁷

A divisão em ramos, portanto, não implica em nenhum tipo de subordinação ou diminuição de autonomia, devendo tanto o Ministério Público da União, quanto os Ministérios Públicos Estaduais, exercerem suas funções normalmente, de acordo com o sistema de competências e atribuições previstos na Constituição Federal.

No que tange à divisão, destaca-se o teor do art. 128, caput, da Constituição Federal:

- Art. 128. O Ministério Público abrange:
 I - o Ministério Público da União, que compreende:
 a) o Ministério Público Federal;
 b) o Ministério Público do Trabalho;
 c) o Ministério Público Militar;
 d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
 II - os Ministérios Públicos dos Estados.

Percebe-se, pois, que o Ministério Público Federal, está abrangido na subdivisão do Ministério Público da União e exerce uma série de importantes funções, as quais se relacionam com as matérias de competência da Justiça Federal e Eleitoral, bem como do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, em termos gerais. Além disso, sua atuação pode se dar nos termos de órgão agente ou enquanto interveniente.⁸

No campo das atribuições funcionais, o Ministério Público foi incumbido do exercício de funções diversas, as quais visam assegurar a proteção da sociedade, bem como a proteção e a defesa de seus direitos. Nesse sentido, o art. 129 da Constituição Federal lista, de forma exemplificativa, rol de atribuições, que vão desde a promoção da ação penal pública à defesa de direitos e interesses das populações indígenas, englobando ainda o poder investigatório, a possibilidade de promoção do inquérito civil público e de posterior ajuizamento de Ações Cíveis Públicas.

De forma precisa, o inciso III do art. 129 da Constituição Federal previu como função institucional do Ministério Público: “Art. 129 [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos [...]”.

⁷ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 354.

⁸ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 365.

O estabelecimento da promoção do Inquérito Civil Público como atribuição funcional do Ministério Público concretiza a possibilidade do exercício de uma função investigatória do ente que, de maneira instrumental, servirá para que ele decida, após a colheita de elementos de convicção, pela possibilidade ou não da atuação ministerial.⁹ Esses elementos de convicção são colhidos durante a atividade de investigação, juntamente com meios de provas e indícios, e servirão para o ajuizamento de demandas, quando verificada a existência dos elementos mínimos necessários a propositura de uma ação judicial.

Depreende-se, pois, que o arcabouço probatório das ações judiciais perpetradas pelo Ministério Público começa a ser produzido muito antes de seu ajuizamento, tendo em vista que, o próprio processo de convicção já é capaz de coligir meios de provas utilizáveis e importantes. O inquérito civil, consoante se observa, foi um dos meios estabelecidos pela própria Constituição da República para servir de instrumento de atuação do Ministério Público, ainda no cumprimento de suas funções administrativas, como cerne da tomada de decisões relativas à possibilidade de instauração de Ações Cíveis Públicas ou mesmo Ações de Improbidade Administrativa.

No mais, a previsão constitucional de atribuição para o ajuizamento de ações judiciais, considerado o sistema de ônus probatório do ordenamento jurídico brasileiro, assenta que, além do material produzido administrativamente no bojo dos inquéritos civis, o Ministério Público poderá apresentar, como qualquer parte interessada, provas judiciais que possam corroborar para a criação de um suporte que resulte na procedência da ação. Dessa forma, sua atuação tem início com a atividade de investigação, que se consubstancia na instrumentalidade do inquérito civil e se complementa com a atuação judicial, onde a produção de prova já se encontra legitimada pela presença do contraditório e de outros princípios constitucionais promovedores do devido processo legal.

Isto posto, faz-se necessário compreender as características do Inquérito Civil Público e como a atuação do Ministério Público se perfaz por meio dele, considerando, desde logo, que a atuação judicial ministerial não está adstringida a sua instauração, muito embora ele sirva como importante forma de colheita de material probatório e de elementos de convicção em geral. Contudo, faz-se imperioso destacar que a finalização desse processo administrativo não

⁹ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1019.

resulta, necessariamente, na propositura de ações, tendo em vista a possibilidade de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta e ainda a expedição de recomendações baseadas nas provas colhidas e fatos constatados por meio dele.¹⁰

A compreensão da definição do Inquérito Civil Público é bem esclarecida na lição de Celso de Melo Filho:

Trata-se de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública.¹¹

Constata-se, portanto, que o inquérito civil tem natureza jurídica de procedimento administrativo e que, dotado de formalidades, se realiza extrajudicialmente. Como procedimento, possui caráter inquisitivo, o qual acaba por limitar o exercício pleno do direito ao contraditório. Referida limitação justifica-se pela necessidade de observação de sua função precípua que, tendo a atividade investigatória como escopo¹², não permite compartilhamento geral de informações, tampouco de indícios e provas diretamente relacionados ao investigado, sob pena de colocar em risco a própria apuração dos fatos.

Além disso, entende-se que a mitigação do contraditório encontra respaldo na própria definição dos objetivos do inquérito civil, que se concentra na colheita de elementos de provas e de indícios favoráveis a um juízo de convicção, e não na aplicação de sanções em desfavor daqueles que foram representados.¹³

Assim, de modo geral, considerando o conjunto de direitos garantidos constitucionalmente que estão relacionados com o devido processo legal, não há como defender o afastamento total do contraditório durante o desenvolvimento do inquérito civil, mas tão-somente compreender que a garantia da eficácia desse procedimento, considerando suas características e propósitos, não constitui ameaça a citada garantia constitucional. Permite-se, portanto, a atuação do representado em alguns atos e o seu direito à comunicação, mas não o

¹⁰ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1020.

¹¹ MELO FILHO, Celso de APUD DIDIER JUNIOR, Freddie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 10 ed. v. 4. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016, p. 237.

¹² CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. O inquérito civil como instrumento efetivo e resolutivo na tutela dos interesses transindividuais – desjudicialização, contraditório e participação. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 247, p. 326. Set. 2015.

¹³ DIDIER JUNIOR, Freddie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 10 ed. v. 4. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016, p. 245.

exercício do direito ao convencimento e a reação plena, que possa vir a evitar a atuação da entidade que o promove.¹⁴

A titularidade da instauração do procedimento pertence exclusivamente ao Ministério Público, muito embora não tenha o inquérito civil caráter obrigatório. Importante frisar, nesse ponto, que o ajuizamento de ação, seja Ação Civil Pública ou ainda Ação de Improbidade Administrativa, independe da pré-existência de inquérito civil. Isso porque embora o Ministério Público seja titular exclusivo da instauração do inquérito civil, não é o único legitimado a ingressar com as ações acima citadas, de maneira que a vinculação da atuação judicial ao inquérito impediria, sem qualquer justificativa viável, a atuação dos demais legitimados¹⁵.

O objetivo do procedimento, conforme já destacado, tem aspecto instrumental e, de acordo com a previsão constitucional, intenção de “conferir estribo fático-probatório à propositura da ação civil pública”¹⁶. Busca, desse modo, a angariação de elementos de convicção suficientemente seguros a justificar a propositura de ações civis, coletivas ou ainda de assegurar a assinatura de termos de ajustamento de conduta, bem como, a produção de material probatório capaz de oferecer base de comprovação para os fatos que estejam em desacordo com as previsões legais.

Para que a importante tarefa investigativa pudesse ser realizada de modo efetivo, a Lei Orgânica do Ministério Público estabeleceu prerrogativas que permitem ao referido ente, no exercício de suas funções, expedir requisições e notificações, promover inspeções e diligências, bem como requisitar informações e documentos, dentre outras medidas de instrução. A utilização dessas medidas e de outras previstas no art. 26 da Lei n. 8.625/93 possibilita a colheita do material fático-probatório necessário para o andamento do ICP, o qual, a depender do conteúdo das informações colhidas, pode dar início a uma ação judicial ou ser posteriormente arquivado, quando verificada a inexistência de elementos básicos de comprovação dos fatos analisados.

O exercício dessas prerrogativas, considerado o rito de desenvolvimento de um ICP, ocorreria apenas na fase da instrução, onde os elementos probatórios são colhidos e os fatos são

¹⁴ DIDIER JUNIOR, Freddie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 10 ed. v. 4. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016, p. 247.

¹⁵ DIDIER JUNIOR, Freddie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 10 ed. v. 4. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016, p. 240.

¹⁶ CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. O inquérito civil como instrumento efetivo e resolutivo na tutela dos interesses transindividuais – desjudicialização, contraditório e participação. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 247, p. 323. Set. 2015.

apurados. Isso porque embora a dinâmica de apuração possa ser alterada¹⁷, para melhor direcionar a investigação, os ICPs geralmente seguem uma ordem de etapas que tem início com a instauração, segue com a instrução e é finalizada com a conclusão.

A instauração do Inquérito Civil, como etapa inicial, surge com a avaliação da necessidade de atuação do Ministério Público que, tomando “ciência oficiosa de fato que enseja o exercício de suas funções, deverá agir ou fundamentar o seu não agir, arrolando detidamente as razões, os motivos, justificando o porquê de não atuar naquele momento”.¹⁸ É o caso, por exemplo, de uma denúncia que evidencia a violação de um interesse difuso ou coletivo. O juízo da necessidade de atuação e da observação da utilidade do inquérito respalda-se na possibilidade de comprovação de materialidade do fato e dos possíveis autores da ofensa, que, caso verificados, podem dar razão ao ajuizamento de uma Ação Civil Pública.

O conhecimento da existência de possível ato lesivo pode ocorrer de ofício, sendo o próprio Ministério Público o verificador da irregularidade, ou quando alguma representação é realizada, seja por um interessado ou por um terceiro conhecedor dos fatos. Depreende-se, assim, que a etapa da instauração ocorre após um juízo positivo realizado pelo Parquet, que, nesse momento, estabelece a limitação da matéria e dos fatos que devem ser analisados no decorrer da instrução do procedimento.

Por óbvio, o juízo de necessidade e utilidade realizado pelo Ministério Público no momento da instauração pode ser compreendido como ilegal ou arbitrário¹⁹, razão pela qual a apresentação de justificativas específicas que basearam a instauração do procedimento é de extrema importância, pois capaz de afastar possíveis argumentos de abusividade. A discricionariedade da atuação poder ser comedida pela apresentação de justa causa²⁰ de iniciativa do inquérito, com a demonstração e comprovação de elementos que torne clara sua necessidade e utilidade.

Ultrapassada a etapa da verificação da necessidade de agir e demonstrada as devidas justificativas da atuação, passa-se a fase de instrução, momento em que são colhidos dados e informações essenciais para elucidação dos fatos, bem como, são produzidos vários elementos de prova, através da realização e do cumprimento de diligências. Nesse momento, para dar

¹⁷ QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. A eficácia probatória do Inquérito Civil no processo judicial: uma análise crítica da jurisprudência no STJ. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 146, p. 191. Abr. 2007.

¹⁸ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público – Funções extrajudiciais. Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 141.

¹⁹ TOMASSO, Rita Di Inquérito Civil. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 16, p. 107. Dez, 1995.

²⁰ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público – Funções extrajudiciais. Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. Belo Horizonte: Fórum. 2015, p. 144.

início à investigação, o Ministério Público faz uso das medidas estabelecidas no inciso I do art. 26 de sua Lei orgânica:

- Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:
- I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:
- a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei;
 - b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
 - c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

As medidas e atos de instrução estabelecidos, como bem se observa, buscam concretizar, de modos distintos e complementares, a atividade de investigação que deve ser realizada pelo Ministério Público, o que pode se dar, inicialmente, pela colheita de depoimentos ou por esclarecimentos sobre determinados fatos. É mais comum, no entanto, que a investigação seja conduzida através da requisição de informações e documentos apresentados tanto pelas autoridades estatais que detenham possível conhecimento, quanto pelos prováveis envolvidos ou representados. No mais, é possível ainda que o membro do *Parquet* faça uso de inspeções e diligências investigatórias que corroborem com a máxima captação de informações, documentos e provas oficiais.

O prazo para finalização das atividades realizadas no inquérito civil e a conclusão sobre os elementos nele colhidos varia de acordo com a necessidade encontrada em cada caso investigado e as dificuldades encontradas na apuração dos fatos, bem como no acesso à documentação e dados específicos. O que não pode ocorrer, no entanto, é a realização infinita de investigações pautadas em fatos que não demonstram, faticamente, a existência de irregularidades.

Com a finalização da etapa de investigação, tem-se a fase conclusiva ou deliberativa do material colhido e analisado, que a depender do resultado, ocasiona a adoção de diferentes providências. A primeira delas é o arquivamento, que se dá com a verificação de inexistência de fundamentos capazes de justificar a utilização da via judicial ou a adoção de outras medidas, mesmo com o esgotamento de todas as linhas possíveis de investigação.²¹ Constatado um problema na comprovação da situação fática ou jurídica, não há razão para continuidade do procedimento, realizando-se novo juízo de convicção nesse momento.

²¹ TOMASSO, Rita Di Inquérito Civil. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 16, p. 110. Dez, 1995.

Para isso, o Ministério Público deve demonstrar, de maneira pormenorizada, fundamentada e objetiva, as razões que o fizeram assumir a posição tomada, que podem variar entre inexistência de lesão aos interesses por ele tutelados, ocorrência de solução do problema ou ainda a realização de reparação devida.²²

No entanto, caso fique constatada a existência de lesão aos interesses tutelados pelo ente, a hipótese de conclusão pode ainda ser finalizada, na via administrativa, por meio de Recomendação, instrumento por meio da qual são expedidos mandamentos que orientam a adoção de algumas medidas ou a regularização de certas situações. Ainda no bojo das soluções consensuais, é possível que ao final do ICP seja firmado um Termo de Ajustamento de Conduta com aquele que, conforme os elementos colhidos, seria o causador do dano ou responsável pela irregularidade referida.²³

Caso o *Parquet* entenda que são incabíveis todas as soluções citadas, tem-se a necessidade de propositura de ação judicial, que pode se finalizar em uma Ação Civil Pública ou ainda em Ação de Improbidade Administrativa, baseada nos elementos colhidos e considerados suficientemente fortes, fática e juridicamente, para o ajuizamento e prosseguimento de uma demanda judicial.

Na hipótese do ajuizamento de Ações Cíveis Públicas, o material probatório colhido e produzido administrativamente em sede de ICP possui maior destaque em razão da possibilidade de sua utilização judicial. A problemática, nesse ponto, cinge-se a realização ou não do direito ao contraditório no período de instrução do inquérito. Conforme já destacado, a questão do exercício do contraditório deve ser observada com parcimônia, considerando as características deste procedimento administrativo e os seus objetivos.

A garantia do direito, assim, sofre algumas relativizações, mas não é, nem poderia ser totalmente afastada. O uso das provas administrativas pode sofrer certas restrições, mas não deve ser desconsiderada apenas sob a alegação de vício do lastro probatório que não tenha sido desenvolvido com pleno exercício do contraditório. Desse modo, essas provas podem e devem ser utilizadas nos processos judiciais, mas assim como todas as demais, possuir valor relativo, podendo ser afastadas pelo juiz, tendo em vista que o sistema de persuasão racional, permite

²² RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público – Funções extrajudiciais. Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle.** Belo Horizonte: Fórum. 2015, p.154.

²³ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público – Funções extrajudiciais. Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle.** Belo Horizonte: Fórum. 2015, p. 163.

que as considerações advindas de um material probatório embasem ou não decisão do julgador²⁴, desde que isso seja feito justificadamente.

Ademais, deve ser considerado o fato de que, além do ICP ser investigação pública e oficial, as provas nele produzidas podem ser contraditadas em juízo pelo polo passivo, o qual, com a apresentação devida de outras provas, pode afastar o valor dos elementos que foram produzidos administrativamente.²⁵ É o que se denomina de contraditório diferido, onde não há impedimento da atuação do réu no processo de convencimento do juiz quanto ao valor que deve ser dado aquele material.

Decerto, pois, que se o réu, no entanto, não atuar no sentido de afastar os fatos confirmados por meio das provas, seja não discutindo outras possibilidades de compreensão, seja pela não apresentação de novas circunstâncias, as provas do ICP poderão ser plenamente utilizadas, caso entenda o juiz que são suficientemente fortes para justificar e basear suas decisões. Nesse momento, é necessário lembrar que o órgão produtor das provas tem a incumbência de fiscalizar a lei e o procedimento adotado por ele é dotado de oficialidade, de modo que, se o material probatório, ainda que produzido administrativamente, apresentar elementos robustos de comprovação dos fatos e indícios, poderá ser utilizado pelo magistrado.

2.2. Provas Colhidas em Inquérito Civil Público em Ações de Improbidade Administrativa

Garantidores da boa condução e regulação da Administração Pública, os conceitos de moralidade e probidade administrativa ganharam feições mais marcantes e fortes com a Constituição Federal de 1988, tendo em vista o seu estabelecimento, por meio da referida Carta, em princípios básicos e norteadores da Administração. A questão da moralidade, nesse aspecto, ultrapassa a posição de mera proibição do ato ilícito da improbidade para se estabelecer como conceito jurídico de conteúdo aberto²⁶, relacionado ao exercício da lealdade e da boa-fé nas ações que envolvem a administração da coisa pública.

Considerando o aspecto amplo e aberto que passa a possuir, entende-se que a moralidade pode estar relacionada, internamente, à legalidade dos atos, da verificação de seu conteúdo e de sua motivação, o que envolve o controle do elemento finalidade e seus possíveis desvios; e ainda, ao princípio da boa-fé objetiva e às relações de confiança que regulam a atuação

²⁴ QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. A eficácia probatória do Inquérito Civil no processo judicial: uma análise crítica da jurisprudência no STJ. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 146, p. 196. Abr. 2007.

²⁵ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O valor probatório relativo do inquérito civil público. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 18, n. 3637, 16 jun. 2013, p. 2.

²⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forene, 2018, p. 103.

administrativa, o que afasta a adoção de condutas que, de modo subjetivo, com a aferição do elemento da vontade, descumpram deveres objetivamente estabelecidos.²⁷

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal tratou de definir as consequências advindas da prática de atos de improbidade, mas o estabelecimento da tipicidade e prazo de prescrição das condutas ficou a cargo de legislação infraconstitucional. Assim, foi apenas com a promulgação da Lei n. 8.429 de 1992 que as tipificações dos atos ímprobos foram definidas, juntamente com a especificação direta das sanções passíveis de aplicação, as quais se alteram a depender da conduta específica. A referida lei destaca ainda, em reafirmação ao previsto na Constituição Federal, o não afastamento de possíveis ações penais e administrativas cabíveis.

A Lei de Improbidade Administrativa integra um microssistema normativo que tem como finalidade proteger a moralidade e a probidade administrativa, de modo que, através dos meios nela previstos, é possível punir aqueles que descumpram os princípios e mandamentos estabelecidos na Constituição e demais legislações. Nesse sentido, encontram-se complementações, no que tange às formas de instrumentalização e especificidades processuais, na Lei da Ação Popular (nº. 4.717 de 1965) e na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347 de 1985), ambas de extrema importância na disciplina das medidas relativas aos danos causados à coletividades diversas.²⁸

A verificação da constituição dos atos de improbidade depende da observação de certos elementos constitutivos, quais sejam: o sujeito passivo, entidade da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes ou ainda entidade beneficiada com mais de 50% da receita oriunda do erário público, atingido pelo ato ímprobo; o sujeito ativo, agente público ou terceiro, que induza, concorra ou de qualquer forma se beneficie pelo ato de improbidade; o ato danoso em si, enquadrado em uma das modalidades previstas na Lei nº. 8.429 de 1992 e, por fim, o elemento subjetivo, comprovado pela verificação concreta de ação ou omissão dolosa ou culposa do sujeito ativo.

A apuração da prática desses atos e dos seus elementos caracterizadores, na seara administrativa, tem processo de investigação determinado pela Lei de Improbidade

²⁷ FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**. V. 15, n. 3, set./dez. 2019, p. 6.

²⁸ FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**. V. 15, n. 3, set./dez. 2019, p. 6.

Administrativa que estabelece modo de investigação inicial instrumentalizado através de procedimento instaurado para angariar indícios da existência do ato ímprobo, ou ainda sobre a impossibilidade de fazê-lo. A referida investigação pode ser instaurada mediante representação levada a efeito por qualquer pessoa que tenha notícia da concretização do ato de improbidade, sendo determinada, posteriormente, pela autoridade competente, a apuração dos fatos.²⁹

No caso do Ministério Público Federal, o processo de investigação e colheita de elementos de prova e demais indícios podem ser deflagrados pela referida instituição e instrumentalizado por meio de um Inquérito Civil Público. Os indícios e elementos angariados nessa etapa administrativa são utilizados, posteriormente, como base justificatória da proposição de ações civis que buscam a aplicação de sanções relativas à prática de atos de improbidade. A produção de provas na etapa judicial, no entanto, pode ser bastante diferente da fase administrativa, haja a vista a possibilidade de mera repetição e apresentação em sede judicial do material produzido extrajudicialmente.

Estabelecidos os pontos gerais, faz-se necessário verificar concretamente, no âmbito de Maceió, sede da Seção Judiciária da Justiça Federal em Alagoas, quais provas são comumente produzidas na seara administrativa e quais costumam embasar o ajuizamento de Ações de Improbidade Administrativa pelo Ministério Público Federal. Para tanto, será realizada a análise, nesse ponto do trabalho, das Ações de Improbidade Administrativa julgadas pela Justiça Federal em Alagoas no quinquênio 2016-2020.

O acesso aos processos tomados como base da pesquisa, reitera-se, se deu após a disponibilização, pela Divisão de Estatística do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, de relatório com todas as Ações de Improbidade Administrativa julgadas nos últimos 5 (cinco) anos no Estado de Alagoas. Foram enviados 224 (duzentos e vinte e quatro) números de referência de processos judiciais, dos quais 90 (noventa) foram ajuizados na cidade de Maceió. Dos 90 (noventa), constatou-se que apenas 37 (trinta e sete) eram de autoria do Ministério Público Federal, motivo pelo qual a pesquisa final tem esse total de processos como referência.

2.2.1. Inquirição dos interessados

Na seara administrativa, é comum que, após a instauração do Inquérito Civil Público, sejam realizados atos de comunicações e diligências junto ao possível autor do fato em investigação, que, ciente da notícia de seu possível envolvimento, pode corroborar com a

²⁹PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forene, 2018, p. 1038.

elucidação da existência ou não da irregularidade denunciada. Há de se destacar que, nesse ponto, a inquirição do interessado serve apenas como mais um meio de aferição de fatos e angariamento de provas pelo Parquet, de maneira que a inércia ou recusa do representado não pode ser utilizada como prova cabal da ocorrência do fato ou da irregularidade averiguada no Inquérito Civil, muito embora, possa servir como indicativo no juízo de conclusão a ser realizado na finalização do procedimento.

Nos processos analisados, verificou-se que a inquirição dos interessados em sede administrativa pelo Ministério Público Federal ocorreu em apenas 3 (três) casos, o que resulta na utilização de apenas 8,10% desse meio de prova. Frisa-se que, em 2 (dois) desses processos, o ato ímprobo investigado relacionava-se ao exercício de cargo público não vinculado à Administração Direta, o que merece destaque quando se observa que a grande maioria dos processos julgados trata da prática de atos ímprobos por representantes do Poder Executivo Municipal.

No mais, é possível averiguar que todos os depoimentos prestados em sede administrativa foram posteriormente repetidos em âmbito judicial, em deferimento de requerimento do próprio Ministério Público, pedido este realizado ainda na peça exordial ou posteriormente, na etapa instrutória.

2.2.2. Declarações de testemunhas

A prova testemunhal é fonte de prova prestada por aquele que, alheio ao resultado do processo ou do procedimento, tem conhecimento dos pontos controvertidos levantados e essenciais ao julgamento da demanda. Por essa razão, é chamado para prestar declarações acerca dos fatos que, a priori, tomou conhecimento através de qualquer de seus sentidos, sem no entanto, fazer juízo de valor ou expressar opiniões pessoais.³⁰ Não é qualquer pessoa, contudo, que pode assumir o papel de testemunha, visto que o Código de Processo Civil estabelece requisitos mínimos para a capacidade de testemunhar, excluindo, assim, os impedidos, os suspeitos e, em parte, os incapazes.

No que tange às declarações de testemunhas prestadas em bojo de Inquérito Civil, aferiu-se que sua produção se deu em 2 (dois) dos processos analisados, o que atesta sua presença em apenas 5,40% das demandas de Improbidade Administrativa, contingente ainda menor do que aquele verificado em relação à inquirição dos interessados. Ambos os processos

³⁰ DIDIER JUNIOR, Freddie; BRAGA, Paula Sarna; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Coisa Julgada, Processo Estrutural e Tutela Provisória**. 10 ed. v. 2. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016, p. 245.

em que constatada a prestação de depoimento de testemunhas relacionavam-se ao possível cumprimento inadequado de termos de convênio firmados com municípios, bem como com problemáticas relativas à prestação de contas relativas às verbas federais.

Constata-se ainda que, prestada em Inquérito Civil, a prova testemunhal foi repetida judicialmente em apenas um dos processos, sendo incomum o requerimento do Ministério Público de repetição das declarações em juízo. Em verdade, notou-se, como será demonstrado adiante, que o requerimento de produção de prova testemunhal costuma ser realizado pelo autor das ações em juízo, mas não tem presença destacada nas provas colhidas administrativamente.

Embora não exista razão clara para essa posição, vislumbra-se, em todos os processos ajuizados, extensa messe documental produzida em anos de realizações de diligências e requisição de documentações a diversos órgãos, o que pode levar ao entendimento de que os documentos apresentados seriam suficientes para comprovar os fatos em discussão.

2.2.3. Documentos públicos e particulares

A produção de prova documental, em âmbito de Inquérito Civil Público, é bastante vasta e pode angariar tipos diferentes de documentos, haja vista a prerrogativa do Ministério Público de requisitar informações e dados das mais diversas entidades para instruir seus procedimentos. Faz-se importante ressaltar que o documento é “toda coisa que, por força de uma atividade humana, seja capaz de representar um fato”³¹, o que engloba não apenas a reprodução de símbolos de escrita, como palavras e números, mas também fotografias, desenhos, gravações sonoras e outros.

Tais documentos podem ser públicos ou particulares. Os documentos públicos são aqueles que gozam de presunção de veracidade e autenticidade, tendo como autor um agente público no exercício de suas funções; os particulares, por sua vez, são aqueles formados sem a participação de qualquer agente público, de modo que sua força probante depende do tipo, havendo mais força nas declarações de vontade do que nas de conhecimento.³²

Nas Ações de Improbidade Administrativa analisadas, verificou-se que a prova documental é a base de ajuizamento de 100% dos processos julgados entre janeiro de 2016 e dezembro de 2020. Todas as iniciais foram instruídas com cópias integrais dos procedimentos administrativos realizados e as respectivas provas documentais especificadas. Destaca-se a

³¹ DIDIER JUNIOR, Freddie; BRAGA, Paula Sarna; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada, Processo Estrutural e Tutela Provisória**. 10 ed. v. 2. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016, p. 183.

³² THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015, p.193.

presença, em muitas das exordiais, de um tópico indicativo das provas mais importantes para a comprovação das improbidades alegadas, no qual a ênfase para as provas documentais era latente.

Ademais, necessário frisar a relevância dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União - CGU e do Tribunal de Contas da União - TCU no embasamento probatório utilizado pelo Ministério Público para comprovar a existência dos atos ímprobos. Verificou-se a presença de Relatórios de Fiscalização da CGU em 19 (dezenove) dos 37 (trinta e sete) processos observados, o que equivale a 51,35% das demandas, mais da metade do total analisado; por sua vez, as ações judiciais com Relatórios do TCU somaram 21,62% dos processos, relativos a 8 ações. As demandas instruídas com relatório da CGU e do TCU em conjunto, por fim, totalizam 10,81%, equivalente a 4 (quatro) processos.

Observou-se ainda que os referidos relatórios sempre são anexados aos autos junto com outros documentos públicos e particulares, tais como procedimentos de inexigibilidade e dispensa de licitação, notas de empenho, notas fiscais, recibos e extratos bancários. Nos processos em que não existia referência alguma aos relatórios da CGU ou do TCU, constatou-se ainda, a presença bastante comum de contratos de convênios e de fotografias relativas ao alegado descumprimento desses instrumentos, seja com relação a realização irregular de obras ou com a não realização de shows e manifestações artísticas regionais.

2.3. Prova Produzida em Juízo pelo Ministério Público Federal nas Ações de Improbidade Administrativa.

No âmbito judicial, é sabido que a produção de provas se inicia com a primeira manifestação das partes no processo, seja com a juntada de provas em acompanhamento à exordial, com a parte autora, ou em acompanhamento à contestação, com o polo passivo. No entanto, é geralmente na etapa instrutória do processo de conhecimento que um maior número de provas é produzido, pois nessa fase os pontos controvertidos já estão definidos e especificados, o que permite que os litigantes atuem de modo centrado para demonstração de fatos e questões delimitadas pelo juiz.

A atuação do Ministério Público Federal nas Ações de Improbidade Administrativa, no entanto, não segue a lógica acima explicada. Depreende-se, da análise dos processos judiciais, que a movimentação do citado órgão no âmbito judicial é muito mais amena que em sede administrativa, tendo em vista que, no total analisado, a atividade probatória judicial do *Parquet* se restringiu a 14 (catorze) demandas, equivalente 37,83% dos processos, pouco mais de 1/3 do total. Nas outras 23 (vinte e três) ações, verificou-se que, apesar de sempre arguido em juízo

sobre o interesse na produção de outras provas, o Ministério Público Federal mantinha postura de reafirmação da suficiência e completude daquelas apresentadas junto à inicial.

Em termos gerais, as provas produzidas pelo Ministério Público Federal em juízo seguem a mesma lógica quantitativa das realizadas em meio ao processo administrativo. Assim, constatou-se que a prova documental, juntamente com a testemunhal, é percebida com maior frequência na esfera judicial, com porcentagem de 16,21%, referente ao total de 6 (seis) demandas. Nesse ponto, ganha destaque a prova testemunhal, que possui presença menos expressiva no âmbito dos Inquéritos Cíveis Públicos.

Destaca-se que o aparecimento mais evidente desse meio de prova na seara judicial se dá, muito provavelmente, pela grande dificuldade de demonstração inequívoca do elemento subjetivo apenas por meio de documentos, tendo em vista que, a perpetração contínua de irregularidades e omissões é diversas vezes mascarada por alegações de impossibilidade técnica ou de má gestão dos acusados.

Além disso, observa-se ainda o requerimento de depoimento pessoal dos réus em 4 (quatro) das demandas analisadas, o que perfaz 10,81% das ações, porcentagem levemente superior àquela produzida em sede administrativa com a inquirição dos interessados. No mais, nota-se o requerimento, em uma das ações, da importação de provas produzidas em outro processo, que, em relação ao total, teve percentual equivalente a 2,70%.

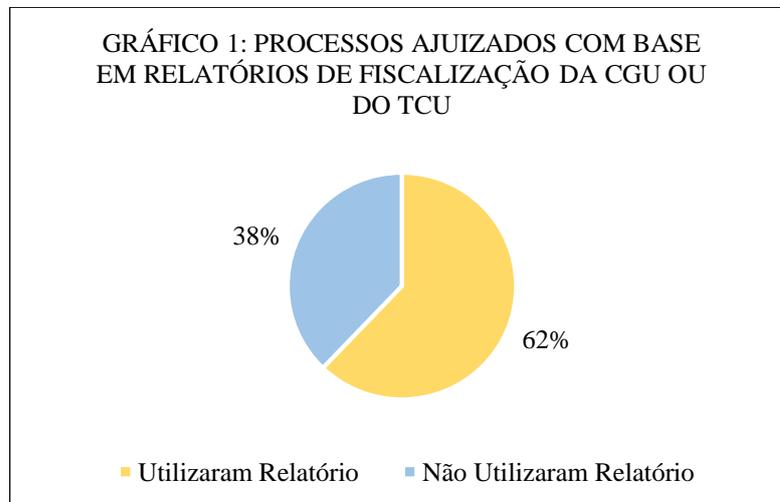
O requerimento acima citado denomina-se prova emprestada. Trata-se de material que ingressa em autos novos como prova documental, mantendo o valor originário do meio de prova de referência dos autos primários. No processo analisado, o pedido de traslado envolvia material produzido durante a instrução processual de Ação Criminal, a qual possuía o mesmo polo passivo da Ação de Improbidade Administrativa. Houve, portanto, a junção, a título de prova emprestada, de documentos levados aos autos da Ação Penal, bem como dos depoimentos pessoais prestados pelos réus em audiência de instrução.

Embora sabido que o objetivo desse tipo de prova se relacione com o princípio da economia processual, verificou-se, em concreto, que o Ministério Público Federal requereu, mesmo após a juntada dos termos dos depoimentos prestados na Ação Criminal, o depoimento pessoal dos réus na fase de instrução da Ação de Improbidade, de modo que, em termos gerais, o aproveitamento se deu apenas com relação a extração dos documentos relativos ao Inquérito Policial.

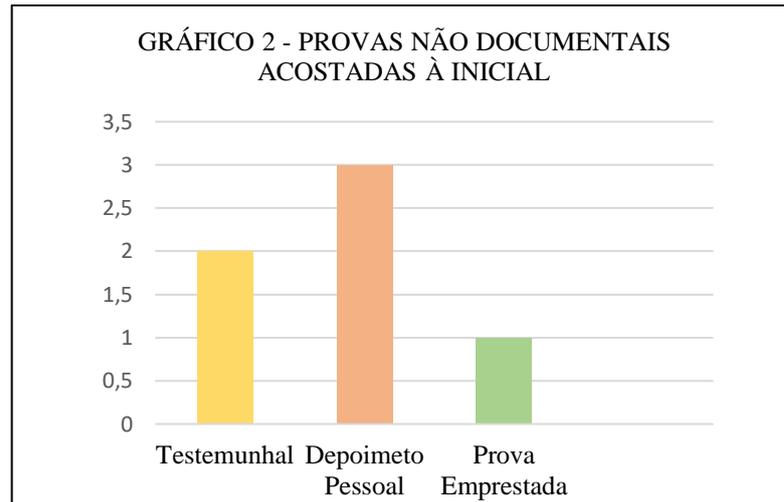
2.4. Conclusões Parciais Acerca das Provas Produzidas pelo Ministério Público Federal nas Ações de Improbidade Administrativa

Finalizada a análise da atuação ministerial antes e durante o processo, torna-se possível explicar conclusões iniciais acerca de quais tipos de provas são mais comumente observadas nas instruções que envolvem o *Parquet*. Nesse sentido, passa-se a averiguar as provas utilizadas em Ações de Improbidade Administrativa originárias de Inquérito Civil Público.

Verifica-se, na seara administrativa, a prevalência total da prova documental, havendo juntada de documentos públicos e particulares em 100% das ações ajuizadas. Observa-se que os documentos de referência são sempre colhidos em procedimentos que tramitam por anos, onde diversas diligências são realizadas com o intuito de requisição de documentos. Ademais, tem-se a importante constatação de que, dentre esse total de documentos públicos e particulares acostados à exordial e oriundos de Inquéritos Cíveis, há a presença marcante de Relatórios de Fiscalização realizados pela CGU e pelo TCU. Nesse sentido, seguem abaixo gráficos ilustrativos que demonstram a importância desse tipo de prova no âmbito administrativo.



Diferente da prova documental, nota-se que a produção de outros meios se realiza de forma menos marcante pelo *Parquet*, de modo que em apenas 6 (seis) processos dos 37 (trinta e sete) analisados foram juntadas provas diferentes das documentais. Nesse sentido, demonstra-se, no gráfico abaixo, as porcentagens relativas à presença de provas não documentais que foram juntadas ao processo com a inicial.

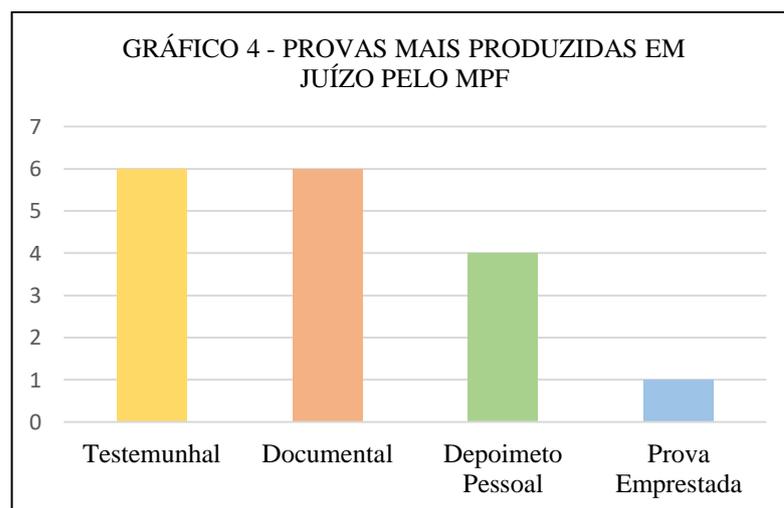
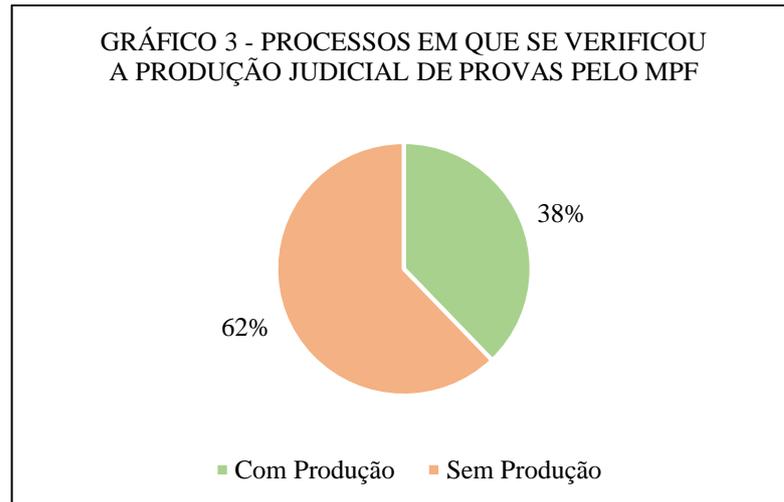


Desses termos, já é possível concluir que a prova documental é elemento basilar na propositura de Ações de Improbidade Administrativa pelo Ministério Público Federal. Embora não se possa afirmar que esses documentos sejam sempre capazes de garantir a procedência da ação, o mesmo não pode ser dito sobre sua suficiência em assegurar o recebimento das demandas em sede preliminar. Nos autos analisados, constatou-se que o não recebimento da causa ocorreu apenas duas vezes. Nesses casos, as iniciais não foram recebidas em razão do entendimento de inexistência do ato ímprobo, tendo sido o mérito julgado antecipadamente.

Preliminarmente, portanto, cumpre a prova documental seu papel precípua, garantindo o recebimento da ação na quase totalidade dos casos. A relação de procedência ou improcedência, diferentemente, é influenciada por diversas variantes, as quais não podem ser analisadas apenas com base na produção probatória realizada a nível de procedimento administrativo. Passa-se, então, a análise judicial.

Na mesma linha do material administrativo, também a prova documental encontra maior destaque no arcabouço probatório produzido judicialmente pelo Ministério Público Federal, mas não de modo absoluto. Pelo contrário, em nível judicial, a porcentagem representativa do requerimento e junção de documentos cai para 16,21%, se igualando ao total percentual da prova testemunhal, que corresponde ao requerimento e produção em 6 (seis) demandas judiciais. Em níveis menos expressivos, observa-se ainda o requerimento de depoimento pessoal do réu em 4 (quatro) processos (10,81%) e ainda do traslado de prova emprestada em um único caso (2,81%).

Nesse sentido, os gráficos abaixo demonstram a expressividade de cada umas das provas citadas; o primeiro em relação a atuação ministerial em juízo, em comparativo com o nível total de ações julgadas e o segundo em relação a presença total de cada um dos meios analisados.



Depreende-se, pois, que atuação do Ministério Público Federal é muito mais tênue em sede judicial do que em sede administrativa. Mantem-se o órgão, na maior parte das ações, em total inércia na etapa de instrução processual, sempre ao argumento da suficiência das provas acostadas à inicial para procedência da ação. As consequências para o resultado da ação, no entanto, só podem ser verificadas no momento de análise das sentenças, especialmente porque, muitas das vezes, os relatórios de fiscalização da CGU e TCU são utilizados para fundamentar as condenações.

3 AS PROVAS PRODUZIDAS PELA DEFESA EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 Direito Constitucional de Defesa e Direito ao Contraditório: *In Dubio Pro Reo* e o Ônus Probatório da Defesa nas Ações de Improbidade Administrativa.

Instituídas no âmbito da Constituição Federal, algumas das mais importantes normas previsoras de direitos fundamentais foram também reproduzidas no Código de Processo Civil de 2015, como forma de reiterar postulados essenciais ao desenvolvimento do processo civil, e ainda reafirmar a importância de que sejam eles interpretados a partir da Constituição³³. A observação dessas normas, dentre outras ações, garante a concretização de um direito fundamental ainda mais complexo e abrangente, dotado de facetas que se cumprem efetivamente apenas com a realização de outras normas: o devido processo legal.

O devido processo legal assume na Constituição Federal a posição de direito fundamental individual e, embora seja norma de conteúdo alargado e variável, tem como intuito a concretização de garantias processuais gerais, as quais se aplicam ao exercício de processos diversos e não setoriais, garantindo atuação processual justa, protetiva e amplamente devida. Compreende-se, portanto, que o devido processo legal tem função integrativa³⁴ e a partir dele podem ser observados e aplicados outros princípios e direitos fundamentais de grande importância processual.

Nesse sentido, importante a lição de Francisco Wildo Dantas, que relaciona o exercício efetivo e completo do direito de defesa à necessidade de satisfação de requisitos processuais ligados ao devido processo legal:

No campo processual civil, porém, como no processo trabalhista, do direito constitucional à tutela jurisdicional e, pois, no campo específico do direito de ação, o *due process of law* – devido processo legal – se revela na exigência de instrução contraditória, no direito de defesa, na obediência ao duplo grau de jurisdição e na publicidade do julgamento, além de outras garantias. Penso, portanto, que tanto a ação como a defesa, que lhe é correspondente, se realizam através do processo e este contém a disciplina desse exercício, com o estabelecimento dos pressupostos e requisitos que devem ser satisfeitos tanto pelo autor quanto pelo réu.³⁵

Dentre as exigências citadas, há de se destacar a força e importância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, também consagrados como direitos fundamentais na Constituição Federal. Relacionados e interligados, esses direitos se influenciam mutuamente, de maneira que a concretização de um apenas pode ser efetivada com a observação do outro. A

³³ MESQUITA, Maíra de Carvalho Pereira. **O contraditório no estado constitucional brasileiro**. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11181>. Acesso em 14 de novembro de 2021, p. 56.

³⁴ DIDIER JUNIOR, Freddie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil**, Parte Geral e Processo de Conhecimento. 19 ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2017, p. 77.

³⁵ DANTAS, Franciso Wildo Lacerda. **Jurisdição, Ação (Defesa) e Processo**. São Paulo: Dialética. 1997, p. 107.

ampla defesa, consoante compreensão atualmente pacífica, assume posição de qualificadora do contraditório, possibilitando seu exercício adequado com a disposição de variados modos de atuação, o que muito se relaciona com o exercício efetivo do devido processo legal.³⁶

O uso de distintos meios de atuação processual possibilita uma verdadeira movimentação das partes e, dependendo da área processual, certas particularidades podem ser exigidas para que a efetividade do direito seja essencialmente garantida, o que em nada afasta a importância das dimensões gerais dos princípios processuais. Nesse cenário de imprescindibilidade, imperioso destacar de que maneira o princípio complementador da ampla defesa demonstra-se essencial ao pleno e devido desenvolvimento do processo.

Ao assumir o status constitucional de direito fundamental, o princípio do contraditório passou a refletir a necessidade de interpretação de um viés democrático do processo e de seu desenvolvimento.³⁷ Dessa maneira, entende-se que o exercício desse direito, para além da relação processual entre as partes envolvidas, passa a ser também atribuição do juiz, que ao dirigir o processo, deve assegurar aos envolvidos, por meios diversos, igualdade de tratamento. Esta última dimensão relaciona-se intimamente com o princípio da isonomia, outro direito essencial à observação do equilíbrio processual.³⁸

Afora a questão da igualdade, depreende-se que o equilíbrio das forças no decorrer de um processo que garanta o exercício democrático do poder de convencimento divide-se em dois pontos essenciais: a participação, por meio da ciência de informações necessárias e a possibilidade de efetiva influência na decisão que será proferida.³⁹

A dimensão participativa, também denominada de dimensão formal, relaciona-se com o direito de comunicação e ainda com o direito de “ser ouvido”. A comunicação, nesse contexto, tem importância demonstrada através da imprescindibilidade da ciência dos atos praticados e, especialmente, da existência da ação, pois sem o devido conhecimento do ajuizamento da demanda, qualquer possibilidade de exercício de direitos em juízo restaria afastada. Com a garantia da comunicação, portanto, permite-se que os envolvidos tomem consciência da existência da ação e dos atos nela praticados, para que, querendo, atuem ativamente, com a segurança de que suas manifestações serão observadas e analisadas.

³⁶ DIDIER JUNIOR, Freddie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 19 ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2017, p. 99.

³⁷ OLIVEIRA, Lucas Soares de. Contraditório. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 302, p. 21. Abr. 2020.

³⁸ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 21.

³⁹ MESQUITA, Maíra de Carvalho Pereira. **O contraditório no estado constitucional brasileiro**. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11181>. Acesso em 14 de novembro de 2021, p. 57.

Por outro lado, a questão da possibilidade efetiva de influência tem a função de assegurar reações, dentro do poder de interferência na convicção do juiz. Trata-se da dimensão substancial do exercício desse direito, ligada à essencialidade da viabilidade de influir diretamente na decisão do órgão jurisdicional.⁴⁰ O poder de influência na decisão pode ocorrer por meio da apresentação de alegações e manifestações, com o uso de questões de fato e de direito para robustecer a argumentação e favorecer o convencimento, e ainda através da proposição e produção de provas.⁴¹ Caracteriza-se, na verdade, pelo conjunto de movimentações realizadas pela parte que, intercedendo concretamente no desenvolvimento dos atos processuais, busca influenciar o conteúdo das decisões que serão proferidas.

É justamente em razão dessa importante garantia que se caracteriza inválida a decisão judicial que, descumprindo o princípio do contraditório, seja inesperada ou repentina por não ter assegurado as partes a possibilidade de se manifestar sobre os argumentos nela utilizadas ou sobre as provas que a embasaram. Veda-se, pois, o que se denomina de decisão surpresa, tendo o Código de Processo Civil - CPC, em reafirmação ao princípio do contraditório, destacado a impossibilidade, ainda no capítulo das normas fundamentais do processo, tamanha sua importância.⁴²

É necessário, portanto, que toda questão ou prova utilizada como fundamento da decisão passe pelo crivo do contraditório. Assim, comunicada sobre pontos específicos, a parte interessada pode escolher entre se manifestar acerca do que foi apresentado ou permanecer inerte. A imprescindibilidade engloba também os possíveis fatos conhecidos de ofício pelo juiz, os quais devem ser levados ao conhecimento das partes do processo e apenas depois disso utilizados como fundamentação de decisões.

O dever estabelecido no CPC incluiu o juiz como sujeito essencial para a observação do exercício do contraditório, demonstrando que, para além da bilateralidade da comunicação dos atos produzidos pelas partes, faz-se necessário que também a parte desinteressada promova o conhecimento de possíveis questões decisivas. Ademais, é importante destacar que observação da referida incumbência pelo magistrado, além de garantir a efetivação de mais uma faceta do direito ao contraditório, pode ainda impedir a ocorrência de diversos erros de julgamento.

⁴⁰ MESQUITA, Maíra de Carvalho Pereira. **O contraditório no estado constitucional brasileiro**. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11181>. Acesso em 14 de novembro de 2021, p. 63.

⁴¹ OLIVEIRA, Lucas Soares de. Contraditório. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 302, p. 21. Abr. 2020.

⁴² CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 21.

Isto posto, observa-se que, à Ação de Improbidade Administrativa, aplica-se todo o sistema principiológico acima apresentado, tendo em vista que possui as características gerais de uma ação civil. No entanto, vale ressaltar as distinções relacionadas ao sistema do ônus probatório nas AIAs, esclarecendo como o exercício do direito de defesa, em razão da gravidade das sanções que podem ser impostas ao réu, exige do autor da demanda atuação muito mais incisiva, especialmente com a necessidade de apresentação de arcabouço probatório robusto.

A produção de provas, no âmbito das mais diversas áreas do direito, segue uma lógica que deve respeitar o sistema de ônus previamente estabelecido, com a observação de regras essenciais para o desenvolvimento das ações e ainda da maneira com que o objeto litigioso do processo será posto em discussão.⁴³ Além disso, a distribuição do ônus associa-se intimamente com o grau de responsabilidade e a gravidade das sanções que podem ser impostas ao réu no final do processo, o que resulta em maior ou menor grau de flexibilização.

No âmbito civil, na grande maioria das vezes, a prova é distribuída estaticamente, ou seja, a incumbência de cada uma das partes é estabelecida de acordo com a posição em que ocupa no processo. Ao autor, na forma do art. 373 do Código de Processo Civil, cabe a comprovação do fato constitutivo de seu direito e ao réu, a demonstração de existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. É possível, no entanto, que considerando as particularidades do caso, o juiz modifique o sistema de distribuição do ônus, desde que isso seja feito em momento que possibilite a atuação da parte que sofrerá com as consequências da inversão.

Além disso, existem ainda os microssistemas processuais que, considerando as características especiais dos direitos que regulam e o modo como as partes se relacionam juridicamente, passam a estabelecer regramentos processuais específicos para que as necessidades pontuais da área sejam supridas da melhor forma, facilitando assim, a possibilidade de solução real dos conflitos.

É esse o caso do sistema processual criado pelo Código de Defesa do Consumidor que, em razão de previsão da Lei da Ação Civil Pública, passou a ser aplicado também ao microssistema processual das ações coletivas e apresenta como possibilidade concreta a inversão do ônus da prova em casos de verossimilhança da alegação ou hipossuficiência do consumidor.

Considerando, então, que a prática de atos de improbidade administrativa é muitas vezes utilizada como fundamento de Ações Civas Públicas, levando em conta a

⁴³ CASTRO, Claudia de Abreu Monteiro de. Improbidade administrativa: natureza jurídica e implicações sobre o ônus da prova. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**. Belo Horizonte. p. 41, maio/ago. 2017.

indisponibilidade da tutela da moralidade administrativa, cabível seria a aplicação da inversão do ônus da prova aos casos de prática de ato ímprobo, onde se constatasse impossibilidade de demonstração das irregularidades pelo autor, apesar da existência de fortes indícios da ligação do réu com o fato questionado.⁴⁴

Dessa forma, levando em conta as características gerais da Ação de Improbidade Administrativa, haveria de se esperar que a ela fossem aplicadas as regras do Código de Processo Civil e ainda as do microsistema das ações coletivas, em que a flexibilização do ônus da prova é facilmente observada, em razão das particularidades dos bens jurídicos tutelados. Ocorre que, para além das características gerais, a Ação de Improbidade apresenta especificidades em suas sanções que carecem de maior observação e cuidado, justamente em razão de sua gravidade.

Perda de cargo, suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o poder público são três das possíveis sanções aplicáveis ao responsável pelo ato de improbidade. Referidas medidas, consoante facilmente observado, não dizem respeito apenas a questões financeiras, mas à penalidades políticas e administrativas que ocasionam efeitos extremamente negativos ao réu.⁴⁵

Ao poder de punir estratificado nas mãos do Estado, seja por meio de sanções penais ou político-administrativas, como é o caso da AIA, devem ser estabelecidos limites e balizamentos garantidores dos direitos fundamentais atrelados ao devido processo legal. Em razão disso, levando em conta o direito tutelado e a gravidade das sanções previstas legalmente, compreende-se que a Ação de Improbidade possui caráter penaliforme, de maneira que a atuação do autor e as provas por ele produzidas necessitam demonstrar cabalmente a ocorrência do ato ímprobo e de todas as suas características.⁴⁶

Nesse sentido, há de se reafirmar que:

Ainda que se atribua à sanção por improbidade administrativa natureza civil, não parece ser concebível afastá-la de determinadas garantias próprias ao direito sancionador, seja ele administrativo ou penal. E, conseqüentemente, derrama-se sobre o réu na ação civil pública a presunção de inocência que determina o ônus da acusação em demonstrar o ato ilícito de improbidade administrativa, bem como o elemento subjetivo atrelado à conduta.⁴⁷

⁴⁴ MEDINA, José Miguel Garcia de; GUIMARÃES, Rafael de Oliveira. O ônus da prova na Ação de Improbidade Administrativa. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 867, p. 75. Jan. 2008.

⁴⁵ MEDINA, José Miguel Garcia de; GUIMARÃES, Rafael de Oliveira. O ônus da prova na Ação de Improbidade Administrativa. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 867, p. 76. Jan. 2008

⁴⁶ CASTRO, Cláudia de Abreu Monteiro de. Improbidade administrativa: natureza jurídica e implicações sobre o ônus da prova. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**. Belo Horizonte. p. 46, maio/ago. 2017

⁴⁷ CASTRO, Cláudia de Abreu Monteiro de. Improbidade administrativa: natureza jurídica e implicações sobre o ônus da prova. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**. Belo Horizonte. p. 46, maio/ago. 2017.

Depreende-se, assim, que embora as regras gerais do ônus da prova previstas no Código de Processo Civil sejam, em um primeiro momento, aplicáveis à Ação de Improbidade Administrativa, a realização de análise mais profunda de suas características impossibilita o uso de um sistema que é capaz de flexibilizar direitos e inverter a lógica da presunção de inocência, garantida a todos como direito fundamental.

Ao réu desse tipo de ação, assim como ocorre nos processos penais, aplica-se o entendimento de que, na dúvida sobre a existência do fato ou na impossibilidade de demonstração clara de todos os seus elementos através de arcabouço probatório robusto, deve ele ser considerado inocente, sendo as sanções afastadas através da improcedência da ação ou da constatação de inexistência da presença dos requisitos suficientes para sua continuação.

O referido entendimento, ademais, é corroborado pelos dispositivos da Lei federal nº. 8.429/1992, a qual prevê a impossibilidade de aplicação de algumas penas antes do trânsito em julgado da sentença, o que reforça ainda mais a presunção de inocência que figura a favor do réu da Ação de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, destaca-se o art. 20 da referida lei, abaixo transcrito:

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.
Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Constata-se, assim, que a ação de improbidade administrativa segue lógica que faz valer o princípio da presunção de inocência, estabelecido na Constituição Federal como direito fundamental relativo às sentenças penais condenatórias, que também pode ser estendido às ações civis, considerando a gravidade das penas impostas ao responsável pela prática de ato de improbidade administrativa.

A questão do ônus da prova na AIA, no entanto, não é a única a ser observada e resguardada no que se refere às características penaliformes apresentadas nesse tipo de ação. A previsão de aplicação de punições ainda na Constituição Federal reforça o entendimento de que, a Lei de Improbidade Administrativa, ainda que apresente características próprias do Direito Civil, exige interpretação que siga a principiologia própria do Direito Penal, o que garante, em qualquer tipo de processo sancionador, o cumprimento de direitos fundamentais básicos.⁴⁸

3.2. Prova Produzida em Juízo pela Defesa nas Ações de Improbidade Administrativa.

⁴⁸ GABARDO, Emerson. A aplicação dos princípios de direito penal no direito administrativo: breve estudo jurisprudencial a partir do princípio da insignificância. **Fórum Administrativo**. Belo Horizonte, p. 8, abr. 2012.

Neste ponto, volta-se, novamente, à análise das 37 (trinta e sete) Ações de Improbidade Administrativa julgadas nos últimos cinco anos pela Justiça Federal, em Maceió. O capítulo examinará, nessa senda, como ocorre o processo da produção de provas pela defesa nesse tipo de demanda, analisando a atuação judicial dos réus através da defesa preliminar, da contestação e da instrução do processo.

Inicialmente, salienta-se que, na AIA, o réu é chamado ao processo para oferecer, nos termos do § 7º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, manifestação por escrito, ou seja, defesa preliminar sobre as acusações imputadas, podendo, inclusive, apresentar documentos e justificações. Nesta oportunidade, o acusado tem a chance de se movimentar para que a ação sequer seja recebida, e para isso, é necessário que demonstre, de modo inequívoco, a inexistência do ato de improbidade, a improcedência da ação ou, ainda, a inadequação da via eleita.

Nos autos analisados, verificou-se que a atuação do réu, em sede preliminar, quase nunca é suficiente para impedir o recebimento da ação e o desenvolvimento normal do processo. Pelo contrário, em apenas 2 (dois) processos houve julgamento antecipado da lide em razão da constatação de inexistência do ato ímprobo. Junto à manifestação escrita, a parte ré apresentou documentos, os quais, em conjunto com a insuficiente demonstração documental acostada pelo MPF, foram essenciais para o não recebimento da ação.

Nas outras 35 (trinta e cinco) demandas, as defesas preliminares juntadas não foram hábeis a justificar o não recebimento da ação. Isso porque, conforme o § 6º do art. 17 da LIA, a ação de improbidade deve ser instruída apenas com indícios suficientes de comprovação da existência do ato de improbidade ou ainda com a justificativa de impossibilidade de fazê-lo, de modo que cabe ao réu, na primeira oportunidade de se manifestar, demonstrar a impossibilidade da continuidade da ação.

Nessa senda, verificou-se comum, em sede preliminar, o recebimento da demanda com base no princípio *in dubio pro societate*, com o destaque de que, embora não seja a Ação de Improbidade Administrativa uma ação penal, é penaliforme, razão pela qual se configura cabível a aplicação do princípio citado. Constatou-se que a mera argumentação de inexistência do ato ou de inexistência de vontade voltada para o descumprimento doloso das normas de regimento da Administração Pública não é suficiente para impedir a continuidade do processo e o conseqüente recebimento da ação.

Em regra, as ações são recebidas com base nos documentos apresentados junto à exordial do Ministério Público Federal, que consoante demonstrado no capítulo anterior, são muitos e diversos. Além disso, observa-se também como justificativa de recebimento a

impossibilidade do juízo de conclusão de inexistência do ato ou de improcedência da ação logo no início do processo, tendo em vista a falta de instrução probatória, o que torna pungente a necessidade de continuação do feito.

Pois bem, ultrapassada a análise da possibilidade do exercício de defesa preliminar, passe-se ao exame das contestações e do exercício do direito de defesa da parte ré após o recebimento da ação. Destaca-se, de logo, que no que tange à revelia, observou-se não ser comum a inércia do réu nesse tipo de ação, muito provavelmente, em razão das severas sanções que podem ser aplicadas ao final do processo. Constatou-se, assim, a declaração dos efeitos da revelia em apenas 5 (cinco) processos, o que representa a porcentagem de 13,51%.

Importante frisar que, a porcentagem referida abrange não apenas aqueles processos em que todo polo passivo foi declarado revel, tendo em vista que assim o número total cairia para 8,10%, mas sim, a declaração em relação a pelo menos um dos demandados, considerada a existência de litisconsórcio passivo. No mais, imperioso esclarecer que os efeitos da revelia aplicados são apenas os processuais, não havendo destaque, em nenhum dos casos, para a presunção da verdade dos fatos não contestados.

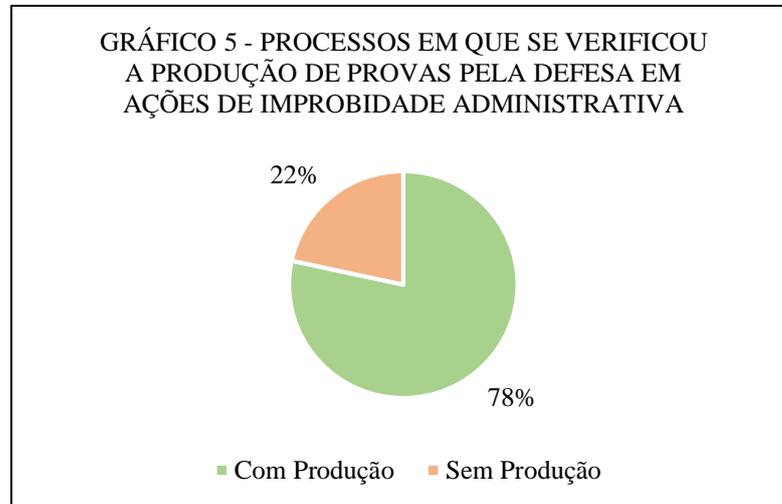
Nota-se, ainda, a aplicação de entendimento jurisprudencial que, levando em conta a indisponibilidade dos direitos do réu prevista no inciso II do art. 345 do CPC, afasta qualquer possibilidade de aplicação dos efeitos materiais da revelia nas Ações de Improbidade Administrativa. Assim, mesmo sem a apresentação da contestação pelo réu ou por parte deles, o feito continua a tramitar normalmente, de maneira que foi possível observar, em uma das demandas, a produção de prova na etapa instrutória, consoante a previsão do art. 349, mesmo após a declaração da revelia.

Há ainda, nos julgados, direcionamento no que tange à presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor e não contestados pelo réu, que trata da relatividade do juízo presuntivo. Utiliza-se, em todos os casos em que a revelia é observada, o entendimento de impossibilidade de procedência total dos pedidos como decorrência direta da decretação dos efeitos da revelia, justamente porque as questões atinentes à veracidade devem ser avaliadas junto a todo material produzido nos autos, não havendo cabimento para o acatamento imediato e irremediável dos fatos apresentados pelo autor.

Depreende-se, portanto, que o total de demandas em que não houve apresentação de contestações perfaz 13,51%, havendo decretação dos efeitos processuais da revelia em todas elas. Observa-se, ainda, no que se refere aos 5 (cinco) processos de referência, a apresentação de defesa preliminar em 3 (três) das demandas. Dessa maneira, a inércia total dos acusados

apenas pode ser vislumbrada em 2 (duas) das 37 (trinta e sete) Ações de Improbidade Administrativa.

No que tange à produção probatória, verifica-se, inicialmente, a presença de 8 (oito) demandas sem a juntada de qualquer documento ou requerimento específico de produção de prova determinada. Nesse sentido, demonstra o gráfico abaixo o total de ações analisadas em que houve apresentação de qualquer tipo de prova pelo réu.



Dentre os processos em que não houve produção probatória, nota-se a existência de 5 (cinco) ações em que foram decretados os efeitos da revelia, a todos ou a parte dos réus. E ainda, a escolha, pelos demais, da utilização do poder de influenciar a decisão judicial final apenas por meio de esforço argumentativo, com a apresentação de questões fáticas e jurídicas.

Nas questões de direito levantadas, ganham evidência algumas preliminares, como inépcia da inicial, ausência de apresentação de documentos indispensáveis à propositura da ação, incompetência da Justiça Federal e inconstitucionalidade formal e material da LIA. No mérito, a argumentação é voltada para demonstração de ausência dos elementos caracterizadores do ato de improbidade, mais especificamente quanto à inexistência de dolo ou culpa nas condutas denunciadas.

Consoante se vislumbra, a ausência de apresentação de ao menos um tipo de prova pelo réu, em AIAs, não é comum. De maneira que a inexistência de qualquer prova dos autos juntada pela defesa equivale apenas 22% do total analisado. Passa-se, então, a análise dos processos em que se constatou a produção de provas e a verificação de quais foram os meios mais utilizados.

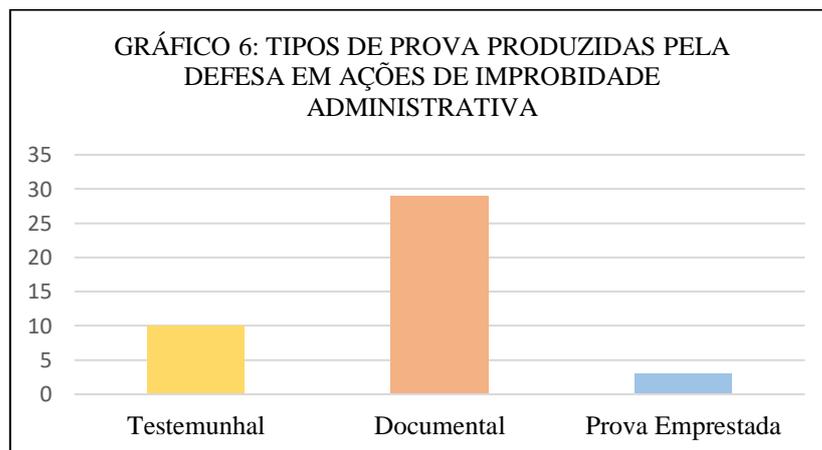
Nesse ponto, assim como ocorreu com o Ministério Público Federal, percebe-se que a produção de prova documental apresentou número mais acentuado que as demais, aparecendo em 100 % das ações com produção probatória. Com relação ao total de processos analisados, a apresentação de documentos públicos e particulares pela defesa perfaz 78,37%. Dentre esses,

verifica-se comum a juntada de documentos públicos, tais como contratos de convênios, relatórios de prestação de contas, processos de inexigibilidade e dispensa de licitação e ainda particulares, como extratos de conta corrente, notas fiscais e recibos de pagamento.

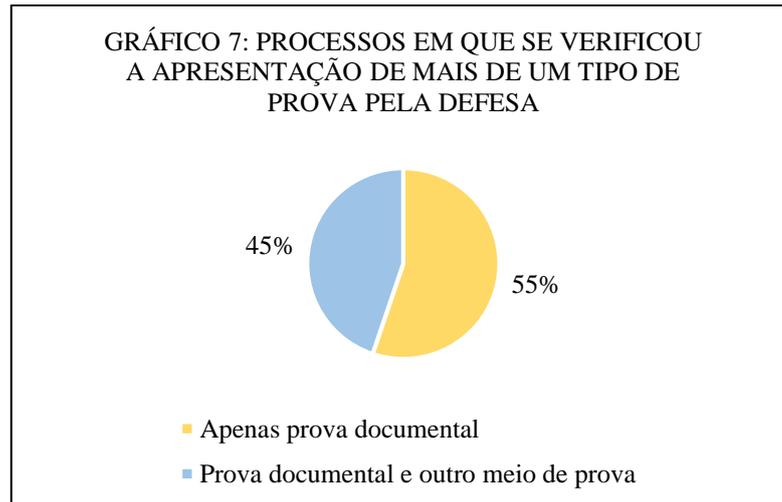
A prova testemunhal, em sequência, é o tipo de prova com a segunda maior frequência de nesse tipo de ação. Embora comumente requerida, constatou-se que a prestação de testemunho apenas é deferida pelo magistrado quando as partes demonstram, de modo claro, quais pontos específicos da demanda poderão ser elucidados com a inquirição das testemunhas. Acaso verificada a suficiência da prova documental, que geralmente possui carga bastante extensa, para demonstrar os fatos que qualquer das partes pretendem reafirmar por meio de prova testemunhal, o requerimento é negado e o feito segue em andamento.

Assim, nas ações analisadas, verificou-se a realização de prova testemunhal em 10 (dez) processos, o que equivale a 27,02% do total analisado e 34,48% dos processos em que houve apresentação de ao menos um tipo de prova. Por fim, observou-se ainda a presença de prova emprestada em 3 (três) das 37 (trinta e sete) demandas, o que perfaz 10,34% do número de ações analisadas e 10% do total com produção de provas.

Nesse sentido, o gráfico abaixo exemplifica, em termos claros, a presença mais ou menos marcante de todos os tipos de prova produzidos pela defesa nas Ações de Improbidade Administrativa, com relação ao total de 29 (vinte e nove) processos em que se observou a produção de pelo menos um tipo de prova.



Além disso, destacam-se ainda aqueles processos em que se constatou a apresentação de mais de um meio de prova. O gráfico abaixo demonstra, assim, com relação ao número de processos em que tenha havido a produção de pelo menos uma prova pela defesa, a quantidade de demandas em que se fez uso do direito à produção de provas apenas por meio da apresentação de documentos.



Constatou-se, assim, que toda prova não documental produzida em juízo pela defesa foi realizada em conjunto com a documental, pois do total de 29 (vinte e nove) ações com produção de qualquer tipo de prova, 16 (dezesesseis) realizaram apenas junção de prova documental. As outras 13 (treze) ações se perfaziam da soma dos 10 (dez) processos com produção de prova testemunhal com os 3 (três) em que se verificou o traslado da prova emprestada.

Nessas demandas, verificou-se ser bastante comum a apresentação de base argumentativa voltada para a tentativa de desconfiguração do ato ímprobo para ato de mera irregularidade, ou seja, o foco da defesa, muitas vezes, voltava-se para o afastamento de qualquer possibilidade de demonstração do elemento subjetivo, o qual se perfaz através da comprovação de existência de dolo ou culpa como plus das ilegalidades. Para dar vazão a esses argumentos, utilizava-se, corriqueiramente, a prova testemunhal.

Desta feita, embora a prova documental seja a mais comumente produzida por ambas as partes processuais, é a prova testemunhal que fica a cargo, muitas vezes, da demonstração de presença ou não do elemento subjetivo, bem como da potencialidade do ato lesivo. Não se compreende aqui, no entanto, que apenas com o depoimento das testemunhas seja possível chegar com clareza a uma conclusão sobre a presença de dolo ou culpa, quando já verificada a ilegalidade, mas sim, esclarecer que esse meio de prova é diversas vezes decisivo, em conjunto com documentos apresentados, no juízo final relativo à existência ou não do ato ímprobo.

Observa-se, por exemplo, nas demandas relativas a atos de improbidade praticados por chefes do Poder Executivo e seus secretários, especialmente no que concerne aos ilícitos de enriquecimento ilícito e dano ao erário, alegação de inexistência de intenção específica ou omissão programada para o não cumprimento dos deveres de prestação de contas, bem como má gestão ou administração errônea. Nesses casos, é comum constatar afirmações de que a Lei

de Improbidade Administrativa possui a intenção de punir os gestores ímprobos e não aqueles incompetentes.

Ocorre que a diferenciação entre o gestor incompetente e o ímprobo transpassa por linha muito tênue, de modo que, nem sempre a conduta desonesta do réu pode ser claramente vislumbrada, assim como nem toda má administração está ligada apenas a incompetência do administrador. Em verdade, muitas das demandas que imputavam atos de enriquecimento ilícito ao réu incluíam também os que atentavam contra os princípios da administração pública, mormente no que concernia a realização indevida de procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

No mais, outro argumento comumente apresentado pela defesa que se mostrou bastante forte na prolação de sentenças improcedentes foi a necessidade de comprovação inequívoca de prejuízo ao erário, visto que, o mero afastamento de processos licitatórios ou a mera adoção de outras condutas ilegais não são suficientes para sustentar condenações.

Verificou-se, nesse ponto, que a defesa do réu de improbidade faz uso não apenas de produção de provas concretas, mas também das próprias regras do sistema de distribuição do ônus da prova. Assim, é comum a utilização de base argumentativa, especialmente em sede de alegações finais, que requeria o afastamento de possíveis punições relativas à prática de condutas que ocasionaram dano ao erário em razão da não apresentação, pelo autor da ação, de provas que demonstrassem, efetivamente, o prejuízo causado aos cofres públicos por meio de superfaturamentos, realização de compras sem o devido procedimento licitatório e outros.

No que tange a juntada de prova emprestada em 3 (três) demandas, nota-se que esse meio de prova é mais utilizado pelos réus do que pelo MPF, embora seja quase ínfima a diferença. Nas demandas analisadas, percebeu-se que o traslado do material probatório se deu em relação 2 (duas) ações penais, as quais possuíam o mesmo polo passivo das Ações de Improbidade Administrativa, e ainda uma ação civil relativa à verificação de sanidade mental do demandado em AIA.

No caso das ações penais, as provas transportadas foram documentais e testemunhais. Afora isso, ambos os processos em que houve juntada de material oriundo de ações penais tratavam de atos de improbidade praticados por funcionários públicos não relacionados com agentes políticos. A prova emprestada originária de incidente de sanidade mental, de modo diverso, foi pericial e acabou por não confirmar os fatos alegados pelo réu na demanda, tendo em vista que a conclusão do laudo se deu no sentido de plena consciência e atuação deliberada.

Em geral, a base argumentativa da defesa nas Ações de Improbidade Administrativa perpassa pelas alegações acima destacadas. No entanto, observa-se em uma das demandas, o

levantamento de tese de defesa que, embora não tenha sido vista em nenhuma das outras ações, pode ser causa de fartas discussões. Trata-se da arguição de nulidade das provas produzidas em ICP e, posteriormente, juntadas à petição inicial de Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MPF.

Em sede de contestação, a defesa requereu a declaração de nulidade do procedimento administrativo sob o argumento de que o não chamamento oportuno do réu ao ICP teria impedido o exercício pleno de direitos fundamentais como o contraditório e a ampla defesa, bem como a possibilidade de utilização de defesa técnica qualificada, o que resultaria, também, na total nulidade do acervo probatório utilizado como base para a propositura da ação.

Analisada pelo juízo, a preliminar foi rejeitada com base no entendimento de desnecessidade de exercício do contraditório ou de outros direitos no bojo de ICPs. Como não decide controvérsias ou aplica sanções, as provas colhidas durante o desenvolvimento desse procedimento não são atingidas por nulidades decorrentes do não chamamento do indiciado.

Concluiu, dessa maneira, que por ter como função precípua o angariamento de indícios e a colheita de fatos que justifiquem eventual propositura de ação pelo MPF, podendo, inclusive, não resultar em nenhuma medida judicial ou administrativa, não haveria como proceder qualquer pedido de nulidade de procedimento preparatório e inquisitorial que não descumpriu termos legais ou se afastou de comandos jurisprudenciais robustos.

3.3. Conclusões parciais: Provas Mais Frequentemente Produzidas Pela Defesa em Juízo.

Finalizada a disposição dos termos gerais das provas produzidas pela defesa, bem como da explanação dos argumentos mais comumente apresentados para afastar possíveis condenações, passa-se aos termos das conclusões parciais.

Inicialmente, verifica-se que, a exposição argumentativa e probatória manifestada em sede de defesa preliminar pela defesa do réu encontra, nesse tipo de ação, muitas dificuldades para apresentar efeitos positivos. Seja por conta dos requisitos estabelecidos em lei, em razão da extensa carga de documentos juntada pelo MPF na inicial ou consequência da adoção, em todas as varas federais analisadas, do princípio *in dubio pro societate*, o que se constata é o recebimento da ação em 94,59% dos casos, com o afastamento quase que total das manifestações apresentadas pelo réu em defesa prévia.

Seguido a isso, observa-se baixo percentual de revelia no quinquênio analisado, havendo apenas 5 demandas em que os efeitos processuais foram aplicados a todo o polo passivo ou a parte dele, o que perfaz o montante de 13,51% das ações. Nesse total, verificou-se ainda que os efeitos da revelia diziam respeito, em razão da gravidade das sanções, apenas a questões

processuais, de modo que em uma das demandas, mesmo após isso, foi possível aferir a produção de prova documental.

Além dos processos em que se verificou a decretação dos efeitos da revelia, observou-se também a total inércia dos demandados na produção de qualquer meio de prova em 8 (oito) das 37 (trinta e sete) demandas analisadas, o que perfaz 22 % das ações. Nos 78% em que houve produção, destaca-se a prova documental. Constatou-se que, tal como ocorreu com o Ministério Público Federal, a apresentação de documentos em sede judicial é feita com maior frequência na esfera defensiva, tendo sido produzida em 100% das demandas em que houve a produção de qualquer prova judicial.

Em seguida, nota-se a presença marcante da prova testemunhal em 10 (dez) demandas (34,48%) e ainda da prova emprestada, com porcentagem de 10,34%. No âmbito da produção dessas duas últimas provas, observou-se também que sempre eram requeridas e produzidas em processos já instruídos com documentos. Ou seja, não existiu nenhuma demanda em que tenha sido realizada apenas a inquirição de testemunhas ou a requisição de prova emprestada, embora se tenha notado apenas a apresentação de documentos em pelo menos 16 (dezesesseis) das ações, do total parcial de 29 (vinte e nove) demandas.

Com isso, conclui-se que a expressão “qualquer meio de prova”, dentro do cenário analisado, envolve em 100% dos casos com produção probatória, a apresentação de prova documental, a qual é frequentemente utilizada para defender o argumento central da defesa sobre o aspecto material do ilícito. As provas testemunhais e emprestadas, por sua vez, enfocam na demonstração do elemento subjetivo. No contexto de não utilização de outra prova que não a documental, ganha ainda mais espaço os esforços argumentativos de relativização das condutas e de ineficiência e despreparo de gestores.

Em síntese, nas Ações de Improbidade Administrativa analisadas, constatou-se que a atuação em sede de produção de provas pela defesa se resume a apresentação de documentos que busquem afastar os fatos alegados pelo autor, juntamente com a utilização de argumentação voltada para a desclassificação dos atos ímprobos, sendo a prova testemunhal e a emprestada utilizadas para tentar afastar a demonstração do elemento subjetivo.

4 A VALORAÇÃO DA PROVA EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

4.1. A Valoração da Prova no Sistema da Persuasão Racional

A prestação da tutela jurisdicional, na etapa de conhecimento do processo sincrético, caracteriza-se pelo exercício de uma atividade específica: a resolução de questões. As questões são pontos controvertidos que, apresentados em juízo, precisam ser resolvidos para que a matéria controversa, fática ou de direito, seja dirimida, possibilitando a resolução da causa. Percebe-se, dessa maneira, que todas as questões apresentadas em juízo devem ser resolvidas, embora não seja necessário que sobre todas elas exista julgamento. Ao julgamento fica sujeita a questão principal, objeto litigioso do processo que necessita, para além da apreciação jurisdicional, da explanação de um resultado, uma decisão.⁴⁹

O julgamento da questão de mérito, bem como de questões incidentais que se mostrem necessárias a prolação de uma sentença, é precedido da atividade de cognição do juiz. A referida atividade se concretiza de forma ampla, abarcando a análise fática e a aplicação do direito com base no material levado à juízo pelas partes litigantes. Estas, no exercício de seus direitos fundamentais, apresentam informações para influenciar o resultado das questões que serão dirimidas ao longo do processo e, especialmente, no resultado da questão principal.⁵⁰

O exercício do poder de influência, face substancial do princípio do contraditório, como bem sabido, concretiza-se com a possibilidade de apresentação, em juízo, de manifestações e posicionamentos que demonstrem argumentos fáticos e jurídicos e, ainda, de material probatório capaz de assegurar e fortalecer a argumentação. Daí retira-se a elevada importância do direito à produção de provas e a sua relação com o princípio do contraditório: fortalecedor de posições apresentadas em juízo, bem como de meio de comprovação de ocorrência de fatos, o direito à prova interfere diretamente na atividade jurisdicional de cognição e, conseqüentemente, no modo como o juiz resolve os pontos controvertidos.

Nesse contexto, é possível aferir que o valor atribuído às provas produzidas pelas partes no processo judicial ou antes mesmo dele, insere-se também no âmbito de atividade cognitiva do juiz e em razão disso, relaciona-se intrinsecamente com o sistema de fundamentação de decisões. Salienta-se, assim, a importância da observação da maneira como as provas têm sido utilizadas ao final do processo e, especialmente, quem as produziu, o que desagua na

⁴⁹ OLIVEIRA, Beclate Silva. **A cognição no mandado de segurança sob o prisma dialógico de Mikhail Bakhtin**. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3794>. Acesso em 17 de novembro de 2021, p. 105.

⁵⁰ BORGES, Ronaldo Souza. O sistema misto de valoração da prova no novo Código de Processo Civil: A relação entre a prova livre e a prova legal. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 264, p. 156. Fev. 2017.

necessidade de análise do sistema de valoração de provas adotado no ordenamento jurídico brasileiro.

No âmbito no Código de Processo Civil, tem-se a consagração do sistema da persuasão racional como critério de valoração das provas produzidas, o qual estabeleceu em seu art. 371 que: “O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento”. Percebe-se, de início, que a prova produzida e apresentada por qualquer das partes passa a fazer parte do processo, não estando vinculada a comprovação de nenhum argumento previamente destacado por aquele que a produziu, podendo inclusive ser utilizada para afastar sua pretensão.

Além disso, é imperioso destacar que o valor da prova não se encontra preestabelecido em regras processuais específicas, de maneira que cabe ao juiz, ao analisar o material probatório apresentado pelas partes, decidir a partir de um exame racional dos elementos de prova. Para isso, no entanto, faz-se necessária utilização de mecanismos de fundamentações racionais que, apresentados no momento da decisão, possuam conectividade lógica e racional.⁵¹

A exigência de fundamentação nas decisões judiciais, quaisquer que sejam, tem status de norma constitucional, tamanha sua imprescindibilidade para aqueles sistemas normativos que busquem se afastar dos arbítrios do julgador ou da automatização das decisões. A previsão existente no inciso IX, do art. 93 Constituição Federal, dessa maneira, atrela a validade das decisões ao exercício do desenvolvimento das fundamentações, o que abrange também a externalização das justificativas racionais que foram utilizadas para embasar o afastamento ou acatamento de fatos e elementos probatórios a ele relacionados.⁵²

Não é, no entanto, qualquer fundamentação que será aceita como devidamente capaz de afastar a nulidade prevista na Constituição Federal. O próprio Código de Processo Civil, na toada de seu sistema normativo, tratou de especificar no § 1º, do art. 489, de forma exemplificativa, os tipos de fundamentação que não são suficientes para sustentar a matéria decidida em qualquer tipo de decisão judicial.⁵³ Exige-se, dessa forma, que o julgador não atenda apenas a regras de argumentação e lógica, com a apresentação de fundamentações razoáveis e compreensíveis, mas também que tenha racionalidade jurídica, com a exposição de

⁵¹ BORGES, Ronaldo Souza. O sistema misto de valoração da prova no novo Código de Processo Civil: A relação entre a prova livre e a prova legal. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 264, p. 158. Fev. 2017.

⁵² MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; LOURENÇO, Haroldo. A teoria da prova no Código de Processo Civil de 2015. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 263, p. 57. Jan. 2017.

⁵³ OLIVEIRA, Beclaute Silva. **Contornos da fundamentação no CPC brasileiro de 2015**. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/1/2019_01_0319_0339>. Acesso em 17 de novembro de 2021, p. 331)

motivos específicos para a decisão analisada, explicação do porquê do afastamento ou da aplicação de um diploma normativo específico e outros mais.

Requer-se, como bem visto, a presença constante de fundamentação racional, que conforme a argúcia de Streck, não pode ser confundida com a motivação estruturada para dar razão a juízo decisivo preestabelecido:

Portanto, o dever de fundamentação não pode ser encarado como um simples dever de justificação. O art. 93, IX, da Constituição Federal somente será respeitado quando o julgador se desincumbir do ônus de demonstrar que sua decisão é correta, que está fundada em prejuízos legítimos e que sua subjetividade não se sobrepôs ao direito a sua história institucional, levando-se em consideração o contexto circunstancial dos fatos definidor do caso concreto. Com efeito, não se encontrará cumprido o dever de fundamentação somente com a menção a critérios lógicos, sendo indispensável colocar o sentido ventilado na decisão no contexto da história institucional do direito.⁵⁴

Nesse aspecto de inequívoca necessidade de demonstração de fundamentação baseada em preceitos racionais, lógicos e objetivos, afasta-se o sistema da persuasão racional de outros sistemas de valoração de prova existentes.

O primeiro deles é o sistema da íntima convicção, onde o juiz, apresentado aos fatos controversos e aos elementos probatórios, não necessita apresentar fundamentação ou qualquer tipo de justificativa que se pautar racionalmente em uma regra de decisão. Baseia-se tão somente naquilo constatado em seu íntimo; de modo extremamente subjetivo, é o ânimo do julgador que decidirá a forma do julgamento, sem que nem mesmo seja exigida fundamentação.⁵⁵ No Brasil, em razão de previsão constitucional e em clara situação de excepcionalidade, esse sistema é utilizado apenas nos casos decididos pelo tribunal do júri, em que réus de processos de crimes dolosos contra a vida são julgados por jurados leigos.

Por óbvio, a utilização do sistema da livre convicção é tomada como situação de excepcionalidade no ordenamento brasileiro, especialmente porque a consagração do contraditório como direito fundamental e da fundamentação como requisito de validade das decisões assegura a concretização de um processo democrático, o qual busca o respeito dos direitos fundamentais e estabelece meios de controlar as decisões que possam colocá-los em risco.

Diferentemente, o sistema legal ou tarifário de valoração das provas institui o mínimo de atividade decisória do juiz no que se relaciona à formação de convicção produzida pela apresentação de elementos probatórios, buscando evitar arbitrariedades judiciais. Nele, o valor

⁵⁴ STRECK, Lenio Luiz; RAATZ, Igor. O dever de fundamentação das decisões judiciais sob o olhar da crítica hermenêutica do direito. **Revista Opinião Jurídica**. Vol. 15, p. 169, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1400>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

⁵⁵ BRANDÃO, Antônio Augusto Pires. A valoração da prova e o controle da atividade judicial. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 285, p. 19-42. Nov. 2018.

atribuído a cada prova é previamente estabelecido pelo legislador, de tal forma que, para que o magistrado compreenda o pedido de uma ação como procedente é necessário que as provas apresentadas sejam aquelas previamente tarifadas como devidas para o caso concreto em questão. Não há atividade de valoração exercida pelo juiz com base no poder de influência das partes, mas apenas categorização legal da importância que será atribuída a um meio de prova específico, em ações específicas, previamente elencadas pelo legislador.⁵⁶

De modo distinto do sistema da livra convicção, o sistema legal também se afasta da possibilidade de formulação racional e concreta da fundamentação das decisões, tendo em vista que, a aplicação de uma solução previamente definida não necessariamente reproduz concretamente a realidade, e tampouco é capaz de demonstrar certeza inequívoca. Nesse sistema, portanto, a atribuição ou a negação de atribuição de eficácia probatória a cada meio de prova é estabelecida antes mesmo da existência do ponto controvertido em discussão, baseando o resultado e a solução que a ele será dada apenas em presunções legais.⁵⁷

Apesar de não ser o adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, o sistema legal ainda pode ser observado em legislações materiais e processuais, como um resquício da atividade de tarifar provas. Podem ser citadas como exemplos a necessidade de apresentação de instrumento para comprovação da promessa de compra e venda ou de doação de imóvel, consoante previsão no Código Civil.

O estabelecimento prévio do valor probatório em algumas situações, no entanto, não impede que outros meios apresentados sejam apreciados, tampouco balizam total e completamente o sentido em que a decisão do magistrado deverá ser proferida. Serve, na verdade, como um resquício da prova legal a ser aplicado em casos específicos e especiais, para que garantida a segurança jurídica, mas com a manutenção do sistema da persuasão racional como regra.⁵⁸

Nas Ações de Improbidade Administrativa, o sistema de valoração, conforme o estabelecido para a grande maioria dos casos, é o da persuasão racional, de maneira que as argumentações levadas ao processo pela parte são essenciais para o resultado apresentado pelo magistrado. A atividade de argumentação da parte autora nesse tipo de ação, no entanto, exige maior congruência e concretude, tendo em vista a previsão de punições mais severas, o que

⁵⁶ BRANDÃO, Antônio Augusto Pires. A valoração da prova e o controle da atividade judicial. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 285, p. 19-42. Nov. 2018.

⁵⁷ BORGES, Ronaldo Souza. O sistema misto de valoração da prova no novo Código de Processo Civil: A relação entre a prova livre e a prova legal. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 264, p. 159. Fev. 2017.

⁵⁸ BORGES, Ronaldo Souza. O sistema misto de valoração da prova no novo Código de Processo Civil: A relação entre a prova livre e a prova legal. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 264, p. 159. Fev. 2017.

acaba por impor a necessidade de apresentação em juízo de carga probatória robusta capaz de afastar a presunção de inocência do réu.

4.2. Aplicação por Analogia do Artigo 155 do Código de Processo Penal nas Ações de Improbidade Administrativa.

O sistema da persuasão racional, consoante já destacado, é regra geral do ordenamento jurídico brasileiro no que tange aos sistemas de valoração de prova, englobando diferentes áreas e suas jurisdições respectivas. Ocorre que, embora o sistema de valoração seja o mesmo, as especificidades dos ramos do direito acabam exigindo um conjunto probatório mais ou menos robusto, a depender do tipo de conflito que será dirimido e das sanções que possam ser aplicadas.

Muito embora as ações civis e penais tenham pontos em comum, como a necessidade de o juiz analisar as provas apresentadas por ambas as partes e, somente após isso, formar um juízo racional e proferir decisão fundamentada com base nos fatos comprovados, não se confundem as especificidades dos sistemas de avaliação, em razão dos diferentes objetos jurídicos tutelados. No entanto, é plenamente possível que uma ação cível, como a de Improbidade Administrativa, possua elementos característicos de avaliação de prova mais afastados do âmbito civil em geral, tendo em vista a severa restrição de direitos que podem advir da aplicação das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa.⁵⁹

É justamente em razão disso, que se entende cabível nessa ação, interpretação correspondente à realizada com relação às leis penais, o que inclui a utilização de princípios reconhecidamente penais, mas que, estabelecidos na Constituição Federal, como a presunção de inocência, devem ser observados em qualquer situação em que esteja o Estado restringindo direitos.⁶⁰

Dessa forma, considerando o caráter penaliforme das Ações de Improbidade Administrativa e a verificação, nas demandas judiciais já analisadas, da utilização de princípios como *in dubio pro reo* e *in dubio pro societate*, indaga-se sobre a possibilidade de aplicação por analogia, para além de princípios penais, de artigos do Código de Processo Penal – CPP que melhor se ajustem as especificidades da AIA.

⁵⁹ HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa: Lei 8.429/92**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 84.

⁶⁰ HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa: Lei 8.429/92**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 85.

No que se relaciona à teoria da prova, ponto principal desse trabalho, e ao sistema de valoração de provas, objeto desse capítulo, destaca-se a previsão do caput do art. 155 do CPP, nos seguintes termos:

Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.

Da leitura do dispositivo acima transcrito percebe-se que, nas ações penais, o sistema da persuasão racional é balizado pela apreciação das provas judiciais, não se admitindo decisões que utilizem apenas os elementos de prova colhidos em investigação criminal como fundamentação. Assim, para que tenha valor e possa interferir na decisão final, a prova deve ser judicial.⁶¹

As exceções, como bem visto, dizem respeito aquelas provas que, diante da necessidade e urgência, não podem aguardar o momento do ajuizamento da demanda para serem produzidas, como nas cautelares, não repetíveis e antecipadas. Nessas hipóteses, a parte ré faz uso de seu direito ao contraditório de modo diferido, quando tem contato com a ação.⁶²

O material genérico colhido no bojo de inquéritos policiais, portanto, não se enquadra na exceção que permite ao juiz basear suas convicções em provas não judiciais. Isso porque este procedimento administrativo tem a finalidade precípua de apurar a materialidade e os indícios de autoria de crime, os quais podem, posteriormente, justificar o ajuizamento de ações penais. Não visa, assim, o angariamento de elementos de provas cabais para a condenação do réu, ainda mais quando se considera que, tratando-se de procedimentos penais ou civis, não são os direitos fundamentais de defesa exercidos de forma plena.⁶³

Ao autor da ação penal cabe a demonstração, em juízo, de forma inequívoca, do acontecimento do fato criminoso e a sua ligação com o acusado, não podendo o magistrado utilizar como único fundamento das sentenças condenatórias apenas as provas colhidas em sede de Inquérito Penal, a menos que seja o caso de impossibilidade ou essencialidade.

É necessário destacar, contudo, que a utilização da vedação acima descrita se volta, de modo particular, para a produção da prova oral, tendo em vista que a prova material, com as perícias e exames de corpo de delito, enquadra-se na excepcionalidade da prova não repetível.

⁶¹ ZUGAIBE, Nathália Cassola. Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes de investigação e o reaproveitamento das provas no processo penal. **Revista Fórum de Ciências Criminais**. Belo Horizonte, p. 199, jul./dez. 2015.

⁶² LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal: volume único**. 8 ed. rev, ampl e atual. Salvador: JusPodvim, 2020, p. 658.

⁶³ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal: volume único**. 8 ed. rev, ampl e atual. Salvador: JusPodvim, 2020, p. 658.

Nesse caso, o exercício do contraditório é postergado, ocorrendo já na seara judicial, sem que exista qualquer descumprimento do artigo supracitado. O mesmo acontece com a avaliação das provas documentais. Nesse sentido:

A produção de provas em contraditório está ligada diretamente às chamadas provas constituídas. As provas pré-constituídas dizem respeito a fontes de conhecimento pré-existent ao processo, enquanto as constituídas são constituídas e produzidas como atos do processo. As provas constituídas se formam no âmbito do processo, enquanto as provas pré-constituídas existem fora do processo, em procedimentos extraprocessuais. (...) embora seja inegável a importância do contraditório, possibilitando às partes uma interlocução prévia sobre tudo aquilo que possa interferir na decisão judicial, ele não deve ser considerado uma “condição geral e absoluta para utilização do meio de prova”. Como explica Taruffo, a regra segundo a qual a prova deve se formar em contraditório vale somente no processo, ou seja, para as provas constituídas, que propriamente são criadas no processo; já para as outras provas, isto é, as pré-constituídas, o importante é que seja garantido o contraditório, não para a formação da prova, mas para a sua valoração. Neste caso, basta que as provas pré-constituídas sejam submetidas ao contraditório, antes da decisão judicial.⁶⁴

A diferenciação demonstra-se importante, especialmente quando se constata, não raramente, que as provas oriundas de procedimento administrativos são utilizadas para sustentar condenações tanto em ações penais, quanto nas Ações de Improbidade Administrativa.

No âmbito da AIA, a questão da utilização do art. 155 do CPP ganha mais relevância quando observado que a produção da prova testemunhal está constantemente atrelada à dificuldade de demonstração do elemento subjetivo do ato de improbidade. O estabelecimento desse requisito, considerando a importância que esse meio de prova detém na Ação de Improbidade, serviria como mais um instrumento protetor das garantias dos particulares em face do poder sancionatório do Estado, tendo em vista que, com relação às provas documentais e provas materiais em geral, a realização do contraditório diferido não encontra maiores impasses.

Nesse último caso, em paralelo com as ações penais, os meios de prova citados também não ofereceriam risco ao cumprimento da regra estabelecida no art. 155 do CPP, pois estariam inseridos nas próprias exceções do dispositivo, de maneira que a possibilidade de uso dessas provas para sustentar condenações não acarretaria em afronta ao princípio do contraditório, desde que submetidas a ele posteriormente em juízo.

De toda forma, a regra poderia ser aplicada de forma benéfica tanto ao réu, considerando que a prova testemunhal é a segunda mais produzida pelo MPF na via administrativa e ainda que acrescentaria à sua defesa barreira probatória, com fortalecimento da presunção de inocência, quanto ao próprio MPF, que, passando a agir de modo mais efetivo na seara judicial,

⁶⁴BADARÓ, Gustavo. A utilização da hearsay witness na Corte Penal Internacional: estudo sobre sua admissibilidade e valoração. **Revista Fórum de Ciências Criminais**. Belo Horizonte, p. 96, jan./jun. 2015

poderia influenciar mais incisivamente o resultado das demandas, evitando sentenças de improcedência que se justificam pela insuficiência de provas.

O cenário citado pode ser melhor compreendido com a análise final do modo como as provas apresentadas pela MPF e pelos réus foram utilizadas para justificar ou afastar condenações nas 37 ações judiciais analisadas. Antes disso, cumpre destacar que a análise das sentenças foi separada em duas subdivisões: aquelas em que houve procedência total dos pedidos e aquelas em que houve rejeição total ou parcial.

Nestas últimas, observou-se que, embora importante a análise da suficiência ou não dos meios de prova, a utilização de fundamentos distintos da questão probatória também possui destaque nas justificativas utilizadas pelo magistrado para acolher ou não os pedidos, razão pela qual o estudo final perpassa também por esse ponto.

4.3 Das Sentenças em que Houve Rejeição Total ou Parcial dos Pedidos por Insuficiência de Provas

Constatou-se, nas 37 (trinta e sete) ações analisadas, que apenas 5 (cinco) obtiveram rejeição de todos os pedidos ou de parte deles baseadas na insuficiência das provas apresentadas pelo *Parquet*, o que equivale a 13,51% do total. Nessas 5 (cinco), verificou-se que a atuação judicial voltada à produção de provas ocorreu em apenas uma das demandas, nada tendo produzido em juízo nas 4 (quatro) demais. Destaca-se aqui, que o processo em que houve produção judicial de prova pelo MPF (no caso, a prova testemunhal) foi o único dos cinco que obteve como resultado a improcedência total dos pedidos.

Nas demais demandas, nota-se que o autor da ação se limitou a apresentar em juízo provas colhidas em Inquérito Civil Público - ICP, compostas apenas de documentos públicos e particulares, nas quais a presença de relatórios da CGU e do TCU, em conjunto ou singularmente, é latente.

No grupo de sentenças em que houve rejeição total ou parcial dos pedidos por insuficiências de provas, constata-se a produção, em 100% delas, da prova documental oriunda de ICP. Há de se destacar, contudo, que embora as referidas provas não tenham sido suficientes para sustentar todos os pedidos, a parte procedente das 4 (quatro) ações com provimento parcial baseou-se justamente na carga documental juntada pelo autor no momento de propositura da demanda.

Afora a documental, a única outra prova produzida foi a testemunhal, a qual, mesmo em conjunto com documentos, não bastou para afastar o juízo de dúvida acerca da existência do ato ímprobo supostamente praticado pelo autor. Observa-se, assim, que a prova documental, com destaque para a presença de relatórios de órgãos de controle, como a CGU e TCU, foi o

tipo de prova mais utilizado nas sentenças em que houve rejeição parcial ou total dos pedidos realizados pelo MPF por insuficiência de provas, estando presente em todas as cinco demandas, seguido, então, pela prova testemunhal, presente em apenas 1 (uma) das demandas.

No que tange à produção probatória do polo passivo, notou-se também a presença marcante da prova documental, encontrada em 4 (quatro) das 5 (cinco) demandas. Além dela, foi produzida a prova testemunhal em uma das ações, em conjunto com o acostamento de documentos. Apenas em 1 (um) processo deixou o réu de produzir provas, de maneira que sua estratégia de defesa se voltou para a apresentação de questões jurídicas que visavam afastar as pretensões do autor, sendo proferida, ao final, sentença que deferiu parcialmente os pedidos do MPF.

4.4 Das Sentenças em que Houve Rejeição Total ou Parcial dos Pedidos por Outros Fundamentos

Ultrapassada a averiguação da rejeição dos pedidos realizados nas Ações de Improbidade Administrativa por questões de insuficiência de prova, passe-se a análise dos fundamentos distintos de questões meramente probatórias utilizados para fundamentar sentenças de rejeição parcial ou total dos pedidos. De início, é necessário destacar que o número total de demandas judiciais rejeitadas por fundamentos diferentes de insuficiência probatória é 20 (vinte), o que equivale a percentagem de 56,75% do total analisado, mais da metade das ações.

Desses 20 (vinte) processos, 14 (catorze) tiveram seus pedidos negados, em todo ou em parte, por razões de distinções de entendimento ligadas à categorização jurídica, o que equivale a 37,83% do total. Isso porque, muitas das vezes, o MPF entende como ato ímprobo condutas que, à análise do Poder Judiciário, são meras irregularidades ou ainda atos ilegais, os quais, não qualificadas pelo elemento subjetivo do dolo ou da culpa, não refletem atitudes claramente desonestas e, em razão disso, não podem ser considerados ímprobos. Assim, é possível que o *Parquet* entenda como ato ímprobo, em descompasso com o entendimento do órgão julgador, aquele decorrente da má gestão ou do despreparo na condução dos recursos públicos, ainda que inexistam benefício patrimonial indevido, enriquecimento ilícito ou não esteja ele dotado do elemento subjetivo que demonstre a má-fé do agente público.⁶⁵

É justamente em razão dessa diferença de entendimento acerca da classificação jurídica das condutas levadas em juízo como ímprobos que mais de 1/3 (um terço) do total de demandas

⁶⁵ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da Lei de Improbidade Administrativa e o foro por prerrogativa de função**. Recife: Nossa Livraria, 2004.

tiveram os pedidos negados parcial ou totalmente. Dentre as 14 (catorze) ações, 7 (sete) obtiveram o julgamento total dos pedidos rejeitados em razão de diferença na categorização dos atos apresentados pelo autor, enquanto a outra metade teve apenas parte deles, havendo pedidos procedentes a serem destacados.

No que se relaciona à produção probatória, nota-se que a atuação do MPF em juízo se restringiu a 5 (cinco) das 14 (catorze) demandas, nas quais se constatou a apresentação de prova documental em 3 (três), seguida da testemunhal em 2 (duas) ações e, ainda o requerimento de depoimento pessoal do réu em apenas 1 (um) processo. Importante destacar que nas cinco ações em que houve produção judicial de provas pelo *Parquet* foram os pedidos rejeitados apenas parcialmente, enquanto que nas sem qualquer tipo de produção judicial foram todos os pedidos julgados completamente improcedentes.

O polo passivo, por sua vez, atuou na apresentação ou no requerimento de provas em 12 (doze) das 14 (catorze) demandas, havendo junção de documentos em todas aquelas com algum tipo de produção probatória. Em seguida, observa-se a presença da prova testemunhal em 4 (quatro) ações, havendo apenas 2 (dois) processos sem qualquer atividade nesse sentido. Nesses dois, destaca-se a constatação da decretação dos efeitos processuais da revelia em uma demanda, que teve os pedidos finais julgados parcialmente procedentes, e de um outro que, apesar da apresentação da contestação, não produziu qualquer meio de prova e se ateve ao levantamento de questões jurídicas para tentar manter afastados os pedidos do MPF, os quais foram concedidos em parte, ao final da demanda.

Além da questão da categorização jurídica como fundamento base de afastamento de aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, observou-se, ainda, em 2 (duas) demandas, o que equivale a 5,40% do total estudado, que a procedência parcial dos pedidos decorreu do reconhecimento de prescrição. Em verdade, nas duas ações, os réus levantaram em contestação a questão da ocorrência da prescrição, razão pela qual, as possíveis constatações de atos ímprobos foram afastadas, prosseguindo as ações apenas no que tocava ao pedido de ressarcimento ao erário. As decisões prolatadas que consideraram possível a continuação, em parte, do processo, utilizaram entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, relativo à imprescritibilidade dos atos dolosos de improbidade administrativa que causam dano ao erário.

Notou-se ainda a presença de 2 (duas) ações judiciais em que a rejeição parcial dos pedidos decorreu de fundamentações distintas das já destacadas. A primeira, oriunda da 3ª vara federal, julgou parcialmente procedente os pedidos utilizando a junção dos fundamentos de divergência acerca da categoria jurídica dos atos imputados como ímprobos pelo MPF com o

reconhecimento da prescrição. A segunda, da 13ª vara federal, julgou parcialmente procedente por entender que o valor a ser ressarcido ao erário perfazia montante distinto daquele requerido pelo autor na inicial.

Por fim, observou-se em 3 (três) demandas o afastamento parcial dos pedidos em razão da aplicação de sanções distintas das requeridas na inicial, no momento em que feita a dosimetria da pena. Em todas as ações, embora tenha sido reconhecida a existência dos atos, as penalidades impostas foram alteradas para versões mais brandas, considerando a gravidade das punições previstas em lei e a gravidades dos atos cometidos pelos réus.

4.5 Das Sentenças em que Houve Rejeição Total ou Parcial dos Pedidos por Insuficiência de Provas em Conjunto com Outros Fundamentos

Percebeu-se, ao longo do estudo, que além das fundamentações já elencadas, algumas das sentenças baseavam a rejeição dos pedidos, na junção de argumentos referentes à insuficiência de prova com a divergência acerca da categoria jurídica das condutas levadas ao processo como ímprobos. Assim, o total de processos em que se constatou o afastamento total ou parcial dos pedidos com espeque nos argumentos acima demonstrados perfaziam 18,91% do total, o que equivale a 7 (sete) demandas judiciais.

Com base na junção de fundamentações, a grande maioria dos processos obtiveram resultado totalmente improcedente, tendo em vista que, das 7 (sete) demandas desta classificação, apenas uma teve parte dos pedidos deferidos. Afora isso, constatou-se também que, diferentemente dos demais processos analisados, a atuação judicial do MPF foi muito mais incisiva, havendo requerimento de produção ou juntada de prova em 5 (cinco) das 7 (sete) demandas.

No que tange aos meios de prova produzidas judicialmente pelo autor, tem maior destaque, assim como na maioria das hipóteses já analisadas, as provas documental e testemunhal, havendo requerimento de produção em 2 (dois) processos cada. Além disso, o *Parquet* também requereu em um dos processos analisados, a realização do depoimento pessoal do réu, que restou deferido. No âmbito administrativo, a prova documental mostrou-se presente em todas as 7 (sete) demandas e em 6 (seis) delas foram juntados às iniciais relatórios da CGU ou do TCU.

Destaca-se ainda que, na única demanda com provimento parcial dos pedidos, houve junção de prova emprestada, documental, depoimento pessoal do interessado e de testemunhos colhidos em sede de ICP à exordial; e ainda a repetição da prova testemunhal no âmbito judicial.

Quanto à atuação do polo passivo, observou-se a inexistência de réus revéis nas demandas, bem como a produção de provas em juízo em 6 (seis) das 7 (sete) ações, com pelo menos apresentação de documentos. Em 3 (três) dessas, além dos documentos, os réus produziram ainda prova testemunhal e em uma quarta ação, requereram a junção de prova emprestada. De forma geral, houve produção de prova diferente da documental em 4 (quatro) demandas. No único processo sem a produção de qualquer meio de prova, limitou-se o polo passivo a apresentar questões jurídicas, havendo, ao final, afastamento total dos pedidos realizados pelo MPF.

4.6. Das Sentenças em que Houve Acolhimento Total dos Pedidos

Diferentemente das sentenças de rejeição, o número de ações em que se verificou a procedência total dos pedidos do MPF é muito mais baixo, especialmente com relação ao total de demandas. Constatou-se, assim, a procedência total dos pedidos realizados pelo autor da Ação de Improbidade Administrativa em 4 demandas judiciais, o que equivale a 10,81% do total analisado. A atuação judicial do *Parquet*, nesse caso, foi de 50%, de maneira que, em metade das ações procedentes houve produção de prova pelo MPF e na outra metade não.

No que se refere ao modo como foram utilizadas as provas na fundamentação desse tipo de sentença, percebeu-se a possibilidade de aplicação de critério distintivo relacionado à sua origem, existindo sentenças baseadas apenas em elementos produzidos em Inquérito Civil Público e outras que, ao mesmo tempo, baseavam-se em provas judiciais e provas provenientes de procedimento administrativo. Assim, 3 (três) das 4 (quatro) ações de procedência utilizaram fundamentação que tinha como base tanto provas judiciais, quanto provas administrativas.

Nota-se, aqui, que a prova produzida em juízo nem sempre é aquela que foi levada pelo autor, tendo em vista que, esses elementos são apenas requeridos e apresentados por um dos polos da ação, mas pertencem ao processo, podendo ser utilizadas para afastar as pretensões de quem os levou a juízo. Esta é a razão, portanto, de o MPF ter produzido provas em apenas 2 (duas) das demandas, mas existir procedência parcial baseada em provas judiciais em 3 das ações com procedência parcial dos pedidos. Nas decisões em que se utilizaram provas das duas origens, notou-se a presença marcante da prova documental em todas as 3 (três), bem como, em sequência, de prova testemunhal e prova emprestada em duas demandas.

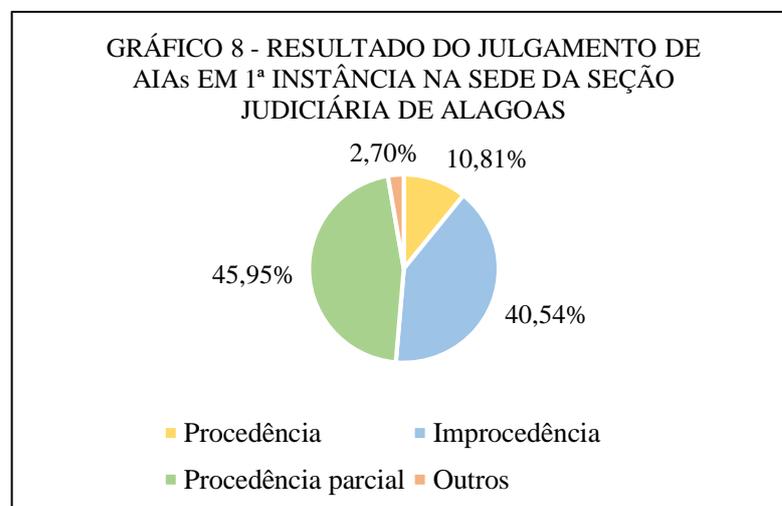
No que se refere ao uso apenas de provas colhidas em Inquérito Civil Público para alicerçar a fundamentação de condenação total do polo passivo, constatou-se a existência de apenas 1(uma) ação judicial. Nesse caso, a fundamentação utilizou apenas os documentos

acostados pelo autor, tendo em vista que não houve a produção de outro meio de prova no curso de ICP que pudesse ser juntado aos autos.

4.7. Conclusões Parciais Acerca da Valoração da Prova e das Fundamentações das Sentenças Proferidas em Ações de Improbidade Administrativa

Esclarecidos os pontos específicos acerca das fundamentações utilizadas para acolher ou rejeitar pedidos em Ações de Improbidade Administrativa, necessário se faz estabelecer algumas constatações gerais acerca de todos os dados observados nos tipos de sentença proferidas, assim como com relação às provas produzidas.

Inicialmente, observa-se que as 37 (trinta e sete) ações analisadas resultaram não apenas em sentenças meramente condenatórias ou absolutórias, mas também em julgamentos parcialmente procedentes dos pedidos e extinção sem resolução de mérito de uma das demandas. Nesse sentido, o gráfico abaixo demonstra o percentual, em 4 (quatro) critérios distintivos, dos tipos de sentenças proferidas nas ações analisadas, em que outros engloba qualquer resultado que não seja procedente, improcedente ou parcialmente procedente.



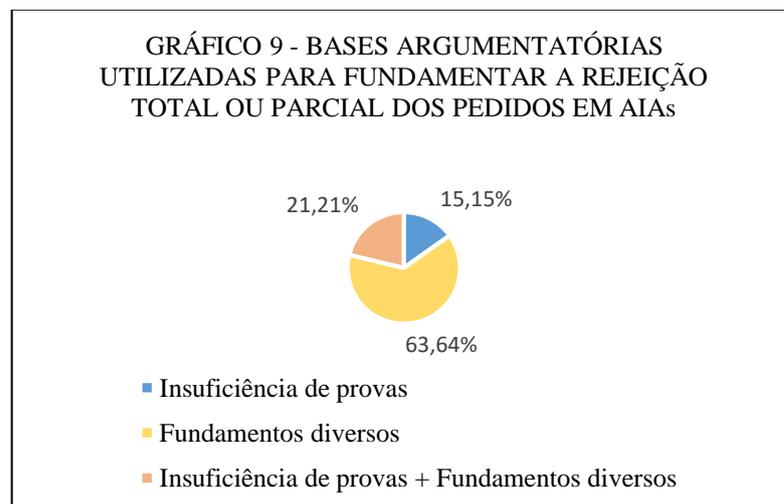
Constata-se, assim, que entre os anos de 2016 e 2020, quase metade (45,95%) das Ações de Improbidade Administrativa julgadas na sede da seção judiciária da Justiça Federal em Alagoas, correspondente a exatas 17 (dezessete) demandas judiciais, obtiveram provimento parcial dos pedidos, com o reconhecimento de prática de pelo menos uma modalidade de ato de improbidade administrativa. Em sequência, observa-se ainda a presença marcante das ações em que todas as pretensões do autor da ação foram afastadas, no percentual de 40,54%, equivalente a 15 (quinze) processos.

Com porcentagem bem menos significativa, a parcela de demandas com procedência total dos pedidos perfaz 10,81% do total, relativa a 4 (quatro) demandas judiciais. Por fim, nota-se ainda que o processo de nº. 0800971-07.2015.4.05.8000 obteve resultado distintos das demais, tendo a ação sido extinta sem resolução do mérito por litispendência.

Estabelecidos os pontos gerais, passa-se a análise individual de cada um dos resultados encontrados no julgamento das ações. Inicialmente, no que concerne as sentenças em que houve acolhimento total dos pedidos, observa-se, consoante já consignado, não ser marcante a produção judicial de provas pelo MPF. No entanto, percebeu-se que, nesses casos, é de grande valia a prova judicial, visto que três dos quatro processos tiveram suas fundamentações embasadas em provas judiciais e apenas um teve os pedidos totalmente deferidos com amparo em provas oriundas de ICP.

Além dos resultados de procedência, constatou-se também a utilização, nos casos em que houve rejeição total ou parcial dos pedidos, de certos critérios de fundamentação que se repetiam nos julgamentos que afastaram os requerimentos finais realizados pelo MPF. Destaca-se, nesse ponto, que a questão da rejeição é ponto importantíssimo da análise final, tendo em vista que 33 (trinta e três) das demandas analisadas obtiveram resultado que negava ao menos parte dos pedidos, o que equivale a 89,18% do total analisado.

Os tipos de fundamentações explanados ao longo deste capítulo encontram-se consignados de modo mais claro no gráfico abaixo:



Dos números acima apresentados é possível constatar, inicialmente, que a grande maioria das sentenças com parte dos pedidos formulados na exordial negados estiveram muito mais embasadas em questões de fundamentos jurídicos diversos do que na insuficiência da prova em si. Dos 20 (vinte) processos em que utilizadas fundamentações diversas para afastar as pretensões do órgão ministerial, 14 (catorze) relacionavam-se a distinções na categorização jurídica relativa à compreensão da conduta levada à juízo ser ou não ímproba.

Nessas 14 (catorze) demandas, 7 (sete) obtiveram provimento parcial, em todas elas, notou-se a produção judicial de provas pelo MPF, enquanto nas de improcedência total, ficou constatada a total inércia do autor, que se limitou a juntar provas documentais produzidas em

âmbito administrativo. Desse modo, é possível concluir que, embora a maioria dos pedidos das ações analisadas tenham sido negados com base em fundamentação que não considerava parte dos atos apresentados como de improbidade administrativa, a movimentação judicial do autor foi essencial à parte procedente das demandas.

Nos processos em que o indeferimento dos pedidos decorreu de fundamentação baseada na insuficiência de provas em conjunto com a diferença de entendimento da categoria jurídica, de modo distinto, não teve a atuação judicial do MPF força suficiente para garantir o acolhimento dos pedidos. No total de 7 (sete) demandas, verificou-se que o autor requereu produção de prova oral em 3 (três) processos e juntou prova documental em 2 (dois), totalizando 5 (cinco) ações com produção probatória distinta das provenientes de ICP. A citada movimentação, contudo, não produziu efeitos positivos nessas demandas, tendo em vista que, apenas uma obteve provimento parcial dos pedidos.

Por fim, nas sentenças de improcedência total ou parcial decorrentes apenas da insuficiência de provas, observa-se que a atuação judicial na produção de provas ocorreu em apenas 1 das demandas, a qual teve os pedidos da inicial julgados totalmente improcedentes mesmo após as declarações das testemunhas. Nas outras 4 demandas, o órgão ministerial limitou-se a juntar as provas documentais oriundas de ICP, resultado no deferimento parcial dos pedidos.

De tudo isso, extrai-se a conclusão de que a mera junção de documentos pelo *Parquet* não é suficiente para a obtenção de julgamentos totalmente favoráveis em sede de Ações de Improbidade Administrativa, muito embora, sejam para garantir o recebimento da ação e a procedência de parte dos requerimentos.

Nesse sentido, no que se refere a parte procedente dos pedidos, nota-se que a maioria das sentenças utilizou provas oriundas de Inquérito Civil Público como base de fundamentação. Nos 17 (dezessete) processos judiciais com procedência parcial, 9 (nove) tiveram o acatamento dos pedidos lastreados em provas administrativas; nos outros 8 (oito) foram utilizadas tanto as de ICP quanto as produzidas em juízo.

Nas demandas baseadas apenas nas provas oriundas de ICP, constatou-se, mais uma vez, presença da prova documental na fundamentação de todas as 9 (nove) ações. Naquelas em que se utilizou tanto as provas administrativas, quanto as judiciais, notou-se a presença dominante dos documentos nas 8 (oito) demandas. Constatou-se, ainda, o requerimento e produção de prova testemunhal em 5 (cinco) ações e ainda as declarações prestadas pelo réu em depoimento pessoal em 2 (dois) processos.

Isto posto, é possível concluir que, por qualquer ponto que se observe a análise das Ações de Improbidade Administrativa julgadas, ganha destaque a prova documental. Primeiro, porque é o meio de prova mais produzido pelas partes da ação quando do seu primeiro contato com a demanda, e segundo porque o próprio Código de Processo Civil limita o deferimento do requerimento de outros tipos de prova à constatação de impossibilidade da demonstração de certos fatos através de documentos.

Além disso, verifica-se ainda que, muito além das dificuldades encontradas nas questões puramente probatórias, o julgamento e andamento da Ação de Improbidade Administrativa encontra, desde a base de entendimento acerca da existência ou não da conduta, compreensões conceituais que não são totalmente compartilhadas entre o autor da demanda e o órgão julgador.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, faz-se necessário compreender que a proteção da coisa pública e a observação real e constante do princípio da moralidade exigem sérios esforços daqueles que foram incumbidos, pela Constituição Federal ou outros instrumentos legais, da sua manutenção e resguardo. É esse o caso do Ministério Público, que como defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, possui atribuição de promover o ajuizamento de ações civis que assegurem efetivamente a defesa dos direitos da sociedade.

Para isso, faz uso de Inquéritos Civis Públicos - ICPs ou outros procedimentos que buscam, na seara administrativa, investigar notícias de atos de pessoas públicas ou particulares que tenham interferido negativamente na manutenção do patrimônio público e social, do meio ambiente equilibrado ou em outros direitos difusos e coletivos. Através desses procedimentos e dos elementos de prova e convicção colhidos, são interpostas diversas ações civis.

No caso da Ação de Improbidade Administrativa, observa-se que o *Parquet* promove, antes do ajuizamento da ação, a instauração de ICPs que passam anos sendo instruídos com documentos, declarações pessoais e testemunhos provenientes de diligências administrativas em que foram requisitadas informações a todos aqueles que estavam ou pudessem estar envolvidos com o fato representado. É justamente esse material que é levado à juízo pelo MPF como prova da existência dos atos de improbidade.

Consoante analisado, a prova documental se apresenta, na seara administrativa, como o meio de prova mais produzido pelo MPF em sede de ICP, sendo o tipo mais juntado às exordiais. Nesses documentos, observa-se a presença marcante de relatórios produzidos por importantes órgãos de fiscalização, como o TCU e a CGU. Apesar da sua forte atuação extrajudicial, constata-se que, no âmbito judicial, pouco produz o MPF. Nas demandas examinadas, pelo menos 38% não foram judicialmente instruídas com qualquer meio de prova não proveniente de ICP e as que foram, em sua maioria, continham requerimentos de juntada de documentos ou de produção de prova testemunhal.

O *Parquet* se mantém, desse modo, em total inércia na fase de instrução processual de parcela significativa das demandas de Improbidade Administrativa por ele ajuizadas. A consequência do resultado dessa falta de atuação, conforme se observou, foi a prolação de pelo menos 12 sentenças com resultado de improcedência total ou parcialmente fundamentado na insuficiência das provas apresentadas pelo autor.

A atuação judicial do réu também se demonstrou similar à do MPF, muito embora a apresentação de pelo menos um tipo de prova em juízo pelo polo passivo tenha alcançado a porcentagem de 78% do total analisado. No que se relaciona aos tipos de provas produzidas,

notou-se, em maior frequência, a prova documental, de modo que todo processo com produção de prova realizada pela parte ré conteve a juntada de documentos públicos ou particulares.

Além disso, verificou-se o requerimento costumeiro de produção da prova oral, por meio de declarações de testemunhas. Embora quase sempre requerido, o deferimento e concretização dos testemunhos foi observado em apenas 10 (dez) demandas, nas quais também se juntou prova documental. A produção de prova oral, conforme examinado, demonstrou-se mais presente na sistemática de atuação do polo passivo do que na do polo ativo.

De todo modo, notou-se que a possibilidade de aplicação por analogia do art. 155 do CPP às Ações de Improbidade Administrativa, especialmente no que tange à produção de prova oral, é plenamente cabível, tendo em vista que, os depoimentos e testemunhos colhidos em sede de ICP foram novamente requeridos e apresentados em juízo, não existindo sentenças, dentre as analisadas, que basearam suas fundamentações em provas orais não repetidas em juízo.

No que se relaciona às consequências da declaração dos efeitos da revelia, constatou-se que nenhum processo de improcedência total incluiu a presença de réus revéis. Diante disso, é possível compreender que, embora comum a utilização da fundamentação de insuficiência das provas documentais nas sentenças de improcedência, a atuação judicial mínima do réu demonstra-se imprescindível para o não acatamento de todos os pedidos da exordial.

Em termos gerais, observando a atuação e produção dos dois polos das demandas, é possível concluir que a produção de um tipo específico de prova não é suficiente para afastar ou sustentar condenações em sede de Ações de Improbidade Administrativa - AIA. Na verdade, o que se verificou essencial foi a utilização consciente do ônus da prova, que, nesse tipo de ação, não necessita da apresentação de nenhum tipo de prova específico para figurar a favor do réu.

Assim, considerando a pendência do ônus probatório, em AIAs, para o lado daqueles que ocupam o polo ativo da ação, a atuação judicial e administrativa pautada em sua grande medida, na apresentação de documentos, judiciais ou administrativos, acaba demonstrando-se insuficiente e incompleta. Somando a isso a baixa frequência em que se observa a atuação do *Parquet* em juízo, obtém-se a conclusão de que a improcedência das ações, de modo total ou parcial, decorre muito mais da inércia judicial do demandante na fase de instrução, que o impossibilita de se desincumbir totalmente do ônus da prova, do que da insuficiência de um tipo específico.

Em muitas ações, notou-se apenas a juntada de documentos com a exordial e nada mais. Conforme já examinado, a falta de atuação judicial do MPF serviu muito mais para resultados de improcedência do que para os de procedência. Além disso, embora sabido que testemunhos

e depoimentos pessoais não sejam suficientes, singularmente, para alterar os cursos das demandas, a importância desses meios de prova acaba sendo ressaltada em razão da necessidade de demonstração do elemento subjetivo, que dificilmente se vislumbra direta e totalmente apenas através de documentos.

No mais, é imperioso destacar que a análise do resultado das ações demonstra que o problema da comprovação da existência do ato ímprobo perpassa não apenas por questões probatórias, mas também por diferenciações de entendimento acerca da categoria jurídica das ações levadas ao juízo pelo MPF. Mais de 1/3 (um terço) dos processos tiveram todos os seus pedidos ou parte deles afastados em razão da não observação do elemento subjetivo, caracterizado pela má-fé ou desonestidade.

Compreende-se, assim, que grande parte das questões decisivas para o juízo de procedência/improcedência adentram na necessidade de demonstração do elemento *plus* aos atos de ilegalidades fartamente comprovados por documentos. Daí é possível extrair a diferenciação dos argumentos de insuficiência de prova e de diferenciação acerca do entendimento da categoria jurídica a que pertence o ato.

Nestas, constatada a existência das condutas e de seu descompasso com o sistema legal, busca-se ainda verificação do elemento subjetivo, a vontade de agir de modo desonesto, o dolo ou ao menos a culpa. Naquelas, diferentemente, a falta de provas demonstra-se insuficiente, muito antes da comprovação do elemento subjetivo, haja vista que essa questão também está sujeita aos elementos de prova. Quando as provas são insuficientes, sequer é possível constatar a ilegalidade ou irregularidade da conduta, seja por não ter existido, seja porque se justifique de algum modo.

Dessa forma, não basta que o Ministério Público Federal leve a juízo compreensão objetiva que considera comprovado o elemento subjetivo e, conseqüentemente, o ato de improbidade, com a simples atuação irregular e contrária aos comandos legais. É necessário que, de modo diverso e mais aprofundado, atue contundentemente também na demonstração do dolo ou culpa, seguindo o entendimento do juízo de que o afastamento da presunção de inocência do réu fica totalmente a seu cargo.

6 REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo. A utilização da hearsay witness na Corte Penal Internacional: estudo sobre sua admissibilidade e valoração. **Revista Fórum de Ciências Criminais**. Belo Horizonte, p. 91-113, jan./jun. 2015

BELTRAME, Rúsvel. Devido processo legal, direitos fundamentais e inquérito civil público. **Revista da Procuradoria-geral do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, ano 2, n. 3, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=62430>>. Acesso em: 14 de março de 2021.

BORGES, Ronaldo Souza. O sistema misto de valoração da prova no novo Código de Processo Civil: A relação entre a prova livre e a prova legal. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 264, p. 155-179. Fev. 2017.

BRANDÃO, Antônio Augusto Pires. A valoração da prova e o controle da atividade judicial. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 285, p. 19-42. Nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 de outubro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.426, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agente públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, jun. de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 14 de março de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: Brasília, mar. de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 5 de outubro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, fev. de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em 5 de outubro de 2021.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, Claudia de Abreu Monteiro de. Improbidade administrativa: natureza jurídica e implicações sobre o ônus da prova. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**. Belo Horizonte, ano 6, n. 17, p. 37-58, maio/ago. 2017

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. O inquérito civil como instrumento efetivo e resolutivo na tutela dos interesses transindividuais – desjudicialização, contraditório e participação. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 247, p. 321-351. Set. 2015. Disponível em: <
<https://portal.mpf.mp.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b000001785183c6b8babeef1f1&docguid=I571639e06fe011e586fc010000000000&hitguid=I571639e06fe011e586fc010000000000&spos=1&epos=1&td=12&context=48&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em 14 de março de 2020.

DANTAS, Franciso Wildo Lacerda. **Jurisdição, Ação (Defesa) e Processo**. São Paulo: Dialética. 1997.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da Lei de Improbidade Administrativa e o foro por prerrogativa de função**. Recife: Nossa Livraria, 2004.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **Controle jurisdicional da moralidade na administração pública pela prática de atos de improbidade administrativa**: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela lei 8.429/1992, designadamente em face o advento da lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para o julgamento das ações de improbidade. Disponível em: < <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4310>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

DIDIER JUNIOR, Freddie; BRAGA, Paula Sarna; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada, Processo Estrutural e Tutela Provisória. 10 ed. v. 2. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016.

DIDIER JUNIOR, Freddie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. 10 ed. v. 4. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**. V. 15, n. 3, set./dez. 2019.

GABARDO, Emerson. A aplicação dos princípios de direito penal no direito administrativo: breve estudo jurisprudencial a partir do princípio da insignificância. **Fórum Administrativo**. Belo Horizonte, 9-17, abr2012.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa: Lei 8.429/92**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

KIRCHNER, Felipe. KATTERMAN, Patrícia. A legitimidade da Defensoria Pública para o manejo da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 929, p. 361-415, mar., 2013. Disponível em: <
<https://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=r1&srguid=i0ad6adc60000178fefe56a23cfa637&docguid=I0b32a3507a7011e2817d010000000000&hitguid=I0b32a3507a7011e2817d010000000000&spos=1&epos=1&td=519&context=40&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em 20 de maio de 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Improbidade administrativa e inversão do ônus da prova. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out. / dez. 2010.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Alguns meios de investigação da Improbidade Administrativa. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 727, p. 1129-1154, nov., 2012. Disponível em: <
<https://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgethomepage/resultList/document?&src=r1&srguid=i0ad6adc500000178ff009b0eafd68f53&docguid=Ic6ee87e0f25411dfab6f010000000000&hitguid=Ic6ee87e0f25411dfab6f010000000000&spos=3&epos=3&td=146&context=56&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em 14 de março de 2021.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O valor probatório relativo do inquérito civil público. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 18, n. 3637, 16 jun. 2013. Disponível em: <
<https://jus.com.br/artigos/24562>>. Acesso em: 18 de março de 2021.

MEDINA, José Miguel Garcia de. Ação Civil Pública – Improbidade Administrativa. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 9, p.537, out., 2011. Disponível em: <
<https://revistadostribunais.com.br/maf/app/widgethomepage/resultList/document?&src=r1&srguid=i0ad6adc500000178ff009b0eafd68f53&docguid=I68ea7250cbe511e18d1300008517971a&hitguid=I68ea7250cbe511e18d1300008517971a&spos=5&epos=5&td=146&context=82&>>

[crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1](#)>. Acesso em 14 de março de 2021.

MEDINA, José Miguel Garcia de; GUIMARÃES, Rafael de Oliveira. O ônus da prova da Ação de Improbidade Administrativa. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 867, p.70-82, jan., 2018. Disponível em: < <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/delivery/document>>. Acesso em 14 de março de 2021.

MELO FILHO, Celso de APUD DIDIER JUNIOR, Freddie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 10 ed. v. 4. Salvador: Editora Jus Podivm, 2016.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; LOURENÇO, Haroldo. A teoria da prova no Código de Processo Civil de 2015. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 263, p. 55-75. Jan. 2017.

MESQUITA, Maíra de Carvalho Pereira. **O contraditório no estado constitucional brasileiro**. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11181>. Acesso em 14 de novembro de 2021.

NUNES, Felipe Maia Broeto. A necessidade de individualização das condutas nas ações de improbidade administrativa como garantia constitucional do demandado: uma análise interdisciplinar entre direito penal, direito processual penal e direito administrativo sancionador. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 727, p. 1129-1154, nov., 2012.

OLIVEIRA, Beclaute Silva. **A cognição no mandado de segurança sob o prisma dialógico de Mikhail Bakhtin**. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3794>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

OLIVEIRA, Beclaute Silva. **Contornos da fundamentação no CPC brasileiro de 2015**. Disponível em: < https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/1/2019_01_0319_0339>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

OLIVEIRA, Lucas Soares de. Contraditório. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 302, p. 17-38. Abr. 2020.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forene, 2018.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. A eficácia probatória do Inquérito Civil no processo judicial: uma análise crítica da jurisprudência no STJ. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 146, p. 189-204. Abr. 2007.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público – Funções extrajudiciais. Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. Belo Horizonte: Fórum. 2015.

SALOMÃO, Charles Daniel França. Da necessidade de otimização da intervenção do Ministério Público no processo civil em face de suas macrodestinações constitucionais. **Revista Jus**. Belo Horizonte, ano 44, p. 27-59, jan. /jun. 2013. (P. 11/12)

STRECK, Lenio Luiz; RAATZ, Igor. O dever de fundamentação das decisões judiciais sob o olhar da crítica hermenêutica do direito. **Revista Opinião Jurídica**. Vol. 15, p. 160-179, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1400>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

TESHEINER, José Maria; PEZZI, Sabrina. Inquérito civil e compromisso de ajustamento de conduta. **Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, Vol. 263, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96981>. Acesso em: 14 de março de 2021.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 56. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TOMASSO, Rita Di Inquérito Civil. **Revista dos Tribunais Online**. Vol. 16, p. 103-115. Dez, 1995.

ZUGAIBE, Nathália Cassola. Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes de investigação e o reaproveitamento das provas no processo penal. **Revista Fórum de Ciências Criminais**. Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 181-214, jul./dez. 2015.