

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS CASOS DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO: ANÁLISE DA ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO DO PAPEL DA INSTITUIÇÃO NO ART. 9º, VII, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

THE PERFORMANCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN CASES OF ADMINISTRATIVE IMPROPRIETY DUE TO ILLICIT ENRICHMENT: ANALYSIS OF THE CHANGE IN THE UNDERSTANDING OF THE ROLE OF THE INSTITUTION IN ART. 9 VII OF THE LAW OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

Ana Carolina Lima Tunes

Graduada em Direito, em 2022, pelo Instituto de Direito Público (IDP), em Brasília. Pós-graduada em Direito Administrativo pelo Gran Cursos On-line. Advogada.
E-mail: anacarolltunes@gmail.com

Amanda da Cunha Gomes Arêba

Graduada em Direito, em 2020, pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Mestranda em políticas públicas com enfoque em política criminal pelo CEUB. Servidora pública do Ministério Público do Distrito Federal.
E-mail: gomes.amanda02@gmail.com.

Recebido em: 04/5/2023 | Aprovado em: 31/8/2023

Resumo: A atualização da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/21) trouxe novos elementos em prol dos agentes públicos envolvidos, já que, em

sua maioria, especificou as condutas exigidas para a caracterização do ato de improbidade. No mesmo sentido, possibilitou maior segurança ao Ministério Público, instituição competente para acusar judicialmente os sujeitos ativos, quando detalhou o procedimento a ser empregado. Contudo, a atualização gerou divergência de entendimento quanto ao art. 9º, inciso VII, da Lei, ao estabelecer inteiramente o ônus de prova do Ministério Público. Posto isso, no presente artigo, analisar-se-á a possibilidade de inversão desse ônus probatório em favor da instituição, considerando seus princípios, objetivos e atribuições que visam um bem maior: a ordem jurídica do Estado.

Palavras-chave: Ministério Público. Lei de Improbidade Administrativa. Enriquecimento ilícito. Evolução patrimonial indevida. Inversão do ônus da prova.

Abstract: *The update of the Administrative Improbability Law (Law 14.230/21) brought new elements in favor of the public agents involved, since, for the most part, it specified the behaviors required for the improbity act. In the same sense, it provided greater security for the Public Prosecutor's Office, the competent institution to prosecute active subjects, when he detailed the procedure to be used. However, the update generated divergence of understanding regarding art. 9, item VII, of the Law, by fully establishing the burden of proof of the Public Ministry. That said, in this article, the possibility of reversing this burden of proof in favor of the institution will be analyzed, considering its principles, objectives and attributions that aim at a greater good: the legal order of the State.*

Keywords: *Public ministry. Law of Administrative Improbability. Illicit enrichment. Undue equity evolution. Reversal of the burden of proof.*

Sumário: Introdução. 1. As atribuições do Ministério Público. 2. Da Lei de Improbidade Administrativa. 2.1 Da diferença entre o procedimento administrativo e judicial. 3. Da evolução de entendimento do art. 9º, VII, da Lei. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Sabe-se que o Ministério Público faz uso de diversas prerrogativas e objetivos que visam à defesa da ordem jurídica e regime democrático. Entre elas está a busca pelos direitos difusos e coletivos por meio de ações penais, inquérito civil, inquérito policial, ação civil pública, ação de improbidade, entre outros.

Em relação a esta última matéria de estudo, conhece-se a nova atualização da Lei 8.429/92, em 2021, que trouxe novas especificidades e entendimentos (Lei 14.230/21). Entre eles, o art. 9, inciso VII, o qual explicita o ato de improbidade por enriquecimento ilícito advindo de evolução patrimonial indevida, obteve nova avaliação relacionada ao ônus da prova e ao nexo de causalidade.

Em breves palavras, tem-se que, antes da atualização legal, cabia ao agente público a prova de que tal mudança patrimonial não viera de condutas lícitas, sendo a ilicitude presumida. Contudo, após a mudança redacional, o Ministério Público passou a ter a obrigação de comprovar detalhadamente a ilicitude da evolução patrimonial, revogando, assim, o entendimento anteriormente firmado.

Posto isso, será analisada, no presente artigo, a atuação do Ministério Público nesse caso em específico, avaliando a possibilidade da inversão desse ônus da prova objetivando a melhor condução processual, considerando o bem maior objetivado a alcançar.

1. AS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, faz uso das prerrogativas e objetivos, como a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelecido no art. 127 da Constituição Federal: “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”.

Ainda, a mesma Carta Magna determina os princípios que regem tal instituição, como a unidade, indivisibilidade e independência funcional: “§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.

Tais princípios explicam o porquê de essa instituição ser incumbida a participar, acusar, representar e substituir a sociedade (ou um grupo dela) perante a justiça, considerando que a unidade significa a junção de todos os procuradores e promotores em um só órgão que busca o bem comum; a indivisibilidade, a possibilidade de substituição entre os integrantes do mesmo órgão; e a independência funcional significa a garantia da autonomia administrativa e financeira da instituição em relação aos demais órgãos, impossibilitando-o de sofrer interferências externas.

Gilmar Mendes¹ afirma que: “O Ministério Público na Constituição de 1988 recebeu uma conformação inédita e poderes alargados. Ganhou o desenho de instituição voltada à defesa dos interesses mais elevados da convivência social e política, não apenas perante o Judiciário, mas também na ordem administrativa”.

Em relação a isso, Jefferson Aparecido Dias², citando Alexandre Amaral Gavronski, afirma:

A doutrina nacional majoritariamente classifica em duas as formas de atuação do Ministério Público no processo civil: como agente, em que exerce o direito de ação, em nome próprio, nos casos previstos na Constituição ou nas leis, e como interveniente, em que atua como fiscal da lei ou, na terminologia do novo CPC adiante analisada e mais consentânea com o perfil constitucional, como fiscal da ordem jurídica, em causas especificadas em lei em decorrência da presença de determinado interesse para cuja defesa se legitima sua intervenção.

Processualmente falando da atuação do Ministério Público, o Código de Processo Civil de 2015 ampliou os casos de sua atuação como interveniente, que se darão em processos que envolvam o interesse público ou social; o interesse de incapaz; ou os litígios coletivos de posse de terra.

Cássio Scarpinella Bueno³, ao tratar sobre a análise legal, sustenta que:

[...] O caput, que foi reescrito na última revisão a que foi submetido o novo CPC, acabou incorporando o que, nos Projetos do Senado e da Câmara, estava previsto no inciso IV do dispositivo. Admitindo que se trata de mero apuro redacional, a previsão é pertinente porque coloca em relevo a circunstância de haver, na Constituição Federal e na legislação esparsa, diversos casos em que a atuação do Ministério Público, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, faz-se necessária. [...]

1 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020.

2 DIAS, Jefferson Aparecido. Ministério Público. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/189/edicao-2/ministerio-publico>>.

3 BUENO, Cássio Scarpinella. **Novo código de processo civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 156

Tal necessidade da atuação do Ministério Público por determinação legal é presente, além de como fiscal da ordem jurídica, quando atua como parte. Sobre o tema, Elpídio Donizetti⁴ afirma:

Assim, quando o Ministério Público age na qualidade de Estado (como órgão estatal, compõe o próprio Estado), por exemplo, exercendo a titularidade da ação penal, ou, no processo civil, fazendo requerimento por meio de procedimento de jurisdição voluntária, sua atuação se dá como parte material. Quando pleiteia em nome próprio direito alheio, seja de pessoas ou da coletividade, como, por exemplo, na ação civil pública, na ação civil *ex delicto*, diz-se que é parte apenas no sentido processual (substituto processual). De qualquer forma, nas duas hipóteses sua atuação é como parte.

A exemplo desse desempenho da instituição, tem-se a ação de improbidade administrativa, na qual o *Parquet* é o único legitimado a assumir o polo ativo, previsto na lei (art. 7º da Lei 14.230/21), como será demonstrado a seguir.

2. DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Entende-se por improbidade administrativa todo ato doloso praticado por um agente público que se reflita numa imoralidade qualificada pela desonestidade e que atinja a organização do Estado.

O art. 37 da Constituição Federal dispõe sobre os princípios que a Administração Pública deve seguir, como a moralidade, impessoalidade e legalidade. O primeiro, vale ressaltar, liga-se diretamente ao ato de improbidade administrativa, já que este é o resultado do ferimento do primeiro.

Márcio Sá Araújo, citando Richard Pae Kim e Valéria do Vale Porto, afirma⁵:

Os articulistas acima citados apontam que, em havendo quebra dessa relação, com o descumprimento desses

4 DONIZETTI, Elpídio. **Das funções essenciais à justiça**: o Ministério Público. JusBrasil, 2017. Disponível em: <<https://portalied.jusbrasil.com.br/artigos/369709627/das-funcoes-essenciais-a-justica-o-ministerio-publico>>.

5 ARAÚJO, Márcio Sá. **In dubio pro societate e a decisão de recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa**. 2020. Monografia (especialização em direito constitucional) - Instituto de Direito Público, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2889/1/Disserta%20a7%20a3o_%20M%20RCIO%20S%20ARA%20MESTRADO%20EM%20DIREITO_2019.pdf>.

deveres, ocorre a prática do ato de improbidade administrativa. Nasce, com isso, a necessidade de defender não apenas a posição jurídica da administração pública, mas também os interesses difusos no resguardo da moralidade do setor público e na aplicação de sanções contra aqueles que violaram tal relação. [...]

Ainda, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, assim expõe: “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”, o que reforça, de um lado, o compromisso que o agente deve ter com suas atribuições e, de outro, a limitação de sua responsabilidade em casos culposos.

Sobre a classificação quanto aos agentes públicos, entende-se por todo aquele que exerce função pública, tais como o agente político; o servidor público; e outros que possuem obrigações com os entes federados e órgãos da Administração Direta ou entidade da Indireta, conforme estabelecido no art. 2º da Lei.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Ainda, aquele que concorre no ato ou induz o agente igualmente se classifica como agente ativo na ação ímproba, conforme art. 3º, *caput*, da Lei. Por outro lado, os responsáveis de uma pessoa jurídica de direito privado (sócios, cotistas, diretores e colaboradores) só respondem pelo ato se for comprovada a sua participação e benefícios diretos (art. 3º, §1º).

Em relação aos agentes passivos, aqueles a quem o ato atinge, qualificam-se os entes federados, órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta. Ainda, o art. 1º, § 7º, da Lei estabelece que as entidades privadas que se relacionam com o custeio do erário também estão sujeitas à proteção legal.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o

ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Assim, tem-se que a ação objetiva o combate de ilícitos gravosos cometidos no âmbito da Administração Pública. Posto isso, Márcio Sá Araújo citando Fábio Medina Osório, afirma que⁶:

Nesse sentido, o professor Fábio Medina Osório (2018) sustenta que a improbidade representa a última ratio do direito sancionador, por ser uma patologia intensa que denota grave deslealdade institucional. Assim, nem toda ilicitude no âmbito administrativo constitui improbidade, mas apenas aquelas que violam as normas que protegem os valores mais importantes do Direito Administrativo. Essa premissa é importante para que se assente a necessidade de fixação de meios que limitem a discricionariedade na propositura ou recebimento da ação de improbidade, como apanágio de segurança jurídica do administrador público, até mesmo porque a propositura de tal demanda não é o exclusivo meio jurídico disponível de tutela da ética da administração pública.

Ainda, a Lei dispõe que a conduta do agente pode gerar enriquecimento ilícito; prejuízo ao erário e atentado aos princípios da administração pública, respectivamente nos artigos 9º, 10º e 11º, cada um ensejando uma punição específica.

No mesmo sentido, o art. 37 da Constituição Federal expõe sobre as possíveis sanções aplicadas.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

6 ARAÚJO, Márcio Sá. **In dubio pro societate e a decisão de recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa**. 2020. Monografia (especialização em direito constitucional) - Instituto de Direito Público, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2889/1/Disserta%20c3%a7%20M%20R%20C%20S%20A%20M%20J%20M%20E%20D%20DIREITO_2019.pdf>. p. 34

Em relação ao primeiro tipo de ato ímprobo, enriquecimento ilícito, a lei dispõe que o integra toda a vantagem patrimonial indevida em razão do vínculo existente com um dos sujeitos passivos já elencados, além de pautar algumas possibilidades.

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...]

Por conseguinte, entre as enumerações do artigo, tem-se o enriquecimento ilícito por evolução patrimonial desproporcional à renda do agente, conforme inciso VII do mesmo artigo.

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

Portanto, elucidados a categorização e os elementos que envolvem a improbidade administrativa, dissertar-se-á acerca de suas particularidades.

2.1 Da diferença entre o procedimento administrativo e judicial

Diante de uma das condutas relacionadas com o ato ímprobo, é possível que se enseje a responsabilidade administrativa ou a judicial.

O procedimento administrativo ocorre por meio do processo administrativo disciplinar, em que a única sanção cabível é demissão. Havendo a denúncia do ato, cabe ao agente competente a instauração de sindicância para apuração do ilícito e a possível instauração de um PAD.

Já no procedimento judicial, as possíveis sanções são perda de função; suspensão do direito político; proibição de contratar; ressarcir o erário; ou multa. Essas punições são legalmente legitimadas unicamente pelo Ministério Público e, após ADI 7042 e ADI 7043, inseriram-se os entes públicos interessados como legitimados.

Sobre a atuação do Ministério Público, Daniel Assumpção Neves⁷ aponta:

Nota-se que, em qualquer ação coletiva pela qual o Ministério Público busque a proteção do patrimônio público, a legitimidade estará justificada na espécie de direito tutelado em tal ação. Na hipótese de ação de improbidade administrativa, a legitimação é ainda mais justificável e, por que não dizer, mais necessária do que nas demais espécies de ação coletiva.

É ainda mais justificável porque na ação de improbidade administrativa não se busca somente a tutela de reparação do patrimônio público, mas também a imposição de sanções aos ímprobos, o grande diferencial dessa espécie de ação coletiva. O interesse à punição daqueles que praticam os atos de improbidade administrativa nos termos do art. 12 da LIA é indiscutivelmente de natureza difusa, tendo como titular a coletividade.

No rito judicial, aplica-se o rito de procedimento comum com algumas peculiaridades. A lei inicia as especificidades do procedimento judicial contemplando que poderá a ação ser formulada de forma antecipada ou antecedente, além de a instituição legitimada ter a opção de pedir a indisponibilidade de bens dos réus.

Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

Inicialmente, observa-se que a inicial deve conter as informações acerca da conduta do réu, como documentações e boa fundamentação, como determina o art. 17, § 6º, incisos I e II, da Lei.

§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da

⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 186

impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015_(Código de Processo Civil)

Após a distribuição da peça, a qual deve ser proposta no foro em que ocorreu o dano (art. 17, § 4º), ocorre a citação do acusado, que gera a apresentação de contestação em 30 dias. Contudo, traz-se uma das peculiaridades desse procedimento que se difere do rito comum: em caso de revelia, os efeitos dela não se aplicam, conforme disposição do art. 17, § 19, inciso I. Ou seja, mesmo que o acusado não apresente defesa, os fatos alegados inicialmente não se tornam verídicos, agravando a necessidade de comprovação completa dos fatos pelo Ministério Público.

Ainda, o juiz deferirá uma decisão, que é diversa da sentença, na qual indicará com precisão o ato de improbidade. Posto isso, será vedado modificar o fato principal e a capitulação legal. Após a possível intimação para produção de provas, será proferida a sentença.

Além da responsabilização judicial civil, é possível que haja no âmbito penal quando o ato se inserir em uma das tipificações do Código Penal.

Dito isso, as instâncias se comunicarão quando uma sentença penal concluir pela inexistência da conduta ou negativa de autoria, situação que influenciará na ação de improbidade administrativa. Igualmente, quando ocorre a absolvição criminal confirmada por decisão colegiada, há o impedimento do trâmite da ação de improbidade.

3. DA EVOLUÇÃO DE ENTENDIMENTO DO ART. 9º, VII, DA LEI

O art. 9º da Lei expressa o ato ímprobo que importe em enriquecimento ilícito. Entre os exemplos listados, tem-se o da evolução patrimonial, previsto em seu inciso VII.

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

[...]

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no *caput* deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

Salienta-se que a alteração trazida pela Lei 14.230/2021 modificou a redação e o entendimento inicial previsto na Lei 8.429/1992, vejamos:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:
[...]

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

Ao observar a transformação redacional, percebe-se que a prática caracterizadora do ato ímprobo passa a depender de um dolo, além de que agora é assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução, a qual deve ser em razão do cargo, emprego ou função pública.

Até 2021, o entendimento era de que, caso o agente público tivesse uma evolução patrimonial em sua conta, independentemente de relação com sua função, emprego ou cargo, cabia a ele a comprovação ao contrário – ou seja, da licitude dessa evolução. Assim, sobre o tema, o STJ tinha a visão do *in dubio pro societate* – ou seja, na dúvida da licitude ou não, presumia-se a ilicitude do ato visando ao bem comum.

Algumas jurisprudências até 2021 demonstravam esse entendimento, vejamos:

1. A rejeição liminar da petição inicial da ação por ato de improbidade administrativa é medida excepcional, ocorrendo somente na hipótese de os elementos de informação serem robustos e irrefutáveis quanto à inexistência do ato ou da sua autoria, ou se ausentes as condições da ação e os pressupostos processuais de constituição e desenvolvimento válido e regular do

processo, o que não é o caso dos autos. 2. De acordo com a orientação jurisprudencial deste egrégio Tribunal de Justiça e do colendo Superior Tribunal de Justiça, existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, nos termos do artigo 17, §§ 7º, 8º e 9º, pois aplicável o princípio do in dubio pro societate. Acórdão 1261842, 07054328920208070000, Relatora: FÁTIMA RAFAEL, Terceira Turma Cível, data de julgamento: 1/7/2020, publicado no PJe : 17/7/2020.

V - Convém ressaltar, aliás, que, para fins de recebimento da petição inicial, não é necessária prova cabal da conduta ímproba. Nessa fase inaugural do processamento de ação civil pública por improbidade administrativa, vige o princípio do in dubio pro societate. Significa dizer que, caso haja apenas indícios da prática de ato de improbidade Administrativa, ainda assim se impõe a apreciação de fatos apontados como ímprobos. Nesse sentido: AREsp n. 1.577.796/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/3/2020, DJe 17/3/2020; REsp n. 1.770.305/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/11/2019, DJe 19/12/2019. AgInt no REsp 1874419/MG

No mesmo sentido, o Informativo 547 do STJ igualmente defendia esse posicionamento:

Informativo 547 STJ:

DIREITO ADMINISTRATIVO. REQUISITOS PARA A REJEIÇÃO SUMÁRIA DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 17, § 8º, DA LEI 8.429/1992). Após o oferecimento de defesa prévia prevista no § 7º do art. 17 da Lei 8.429/1992 - que ocorre antes do recebimento da petição inicial -, somente é possível a pronta rejeição da pretensão deduzida na ação de improbidade administrativa se houver prova hábil a evidenciar, de plano, a inexistência de ato de improbidade, a improcedência da ação ou a inadequação da via eleita. Isso porque, nesse momento processual das ações de improbidade administrativa, prevalece o princípio in dubio pro societate. Esclareça-se que uma coisa é proclamar a ausência de provas ou indícios da materialização do ato ímprobo; outra, bem diferente, é afirmar a presença de provas cabais e irretorquíveis, capazes de arredar, prontamente, a tese da ocorrência do ato ímprobo. Presente essa última hipótese, aí sim, deve a ação ser rejeitada de plano, como preceitua o referido § 8º

da Lei 8.429/1992. Entretanto, se houver presente aquele primeiro contexto (ausência ou insuficiência de provas do ato ímprobo) encaminhamento judicial deverá operar em favor do prosseguimento da demanda, exatamente para se oportunizar a ampla produção de provas, tão necessárias ao pleno e efetivo convencimento do julgador. Com efeito, somente após a regular instrução processual é que se poderá concluir pela existência de: (I) eventual dano ou prejuízo a ser reparado e a delimitação do respectivo montante; (II) efetiva lesão a princípios da Administração Pública; (III) elemento subjetivo apto a caracterizar o suposto ato ímprobo. REsp 1.192.758-MG, Rel. originário Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Sérgio Kukina, julgado em 4/9/2014.

Além disso, a atuação do Ministério Público como legitimado ativo concretizava seus princípios e objetivos de busca pela ordem jurídica, considerando que, após receber a denúncia, posicionava-se com os indícios que dispunha, a favor do regime democrático e ordem jurídica, e contra o agente público.

Ressalta-se que a presunção de ilicitude contra o agente público era relativa, considerando que poderia ele afastá-la ao indicar a origem lícita do acréscimo patrimonial, conforme a jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AGENTE DE PORTARIA DO QUADRO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. ART. 132, VI, DA LEI 8.112/1990 C/C ART. 9º, VII E 11, CAPUT, DA LEI 8.429/1992. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VARIAÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO. DENÚNCIA ANÔNIMA. INOCORRÊNCIA. IDENTIFICAÇÃO DO SUBSCRITOR. POSSIBILIDADE DE DENÚNCIA ANÔNIMA DAR ENSEJO A INSTAURAÇÃO DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR. INTELIGÊNCIA DO ART. 143 DA LEI 8.112/1990. PRECEDENTES. ALEGADA AUSÊNCIA DE CONJUNTO PROBATÓRIO SUFICIENTE AO RECONHECIMENTO DA VARIAÇÃO A DESCOBERTO E DA COMPROVADA LICITUDE DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DE PROVAS PRÉ-CONSTITUÍDAS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRECEDENTES. COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO PARA INSTAURAR

SINDICÂNCIA PATRIMONIAL A FIM DE APURAR VARIAÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO DE SERVIDORES PÚBLICOS. DECRETO 5.483/2005. PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STF E DO STJ. AFRONTA AO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO TEOR DO RELATÓRIO FINAL DO PAD. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PRECEDENTES. SEGURANÇA DENEGADA. [...] 4. **Em matéria de enriquecimento ilícito, cabe à Administração comprovar o incremento patrimonial significativo e incompatível com as fontes de renda do servidor, competindo, a este, por outro lado, o ônus da prova no sentido de demonstrar a licitude da evolução patrimonial constatada pela Administração, sob pena de configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. Precedentes.** 5. **A prática do Ato de Improbidade Administrativa previsto nos arts. 9º, VII, e 11, da Lei 8.429/1992, dispensa a prova do dolo específico, bastando o dolo genérico, que, nos casos de variação patrimonial a descoberto resta evidenciado pela manifesta vontade do agente em realizar conduta contrária ao dever de legalidade, consubstanciada na falta de transparência da evolução patrimonial e da movimentação financeira, bem como que a conduta do servidor tida por ímproba não precisa estar, necessária e diretamente, vinculada com o exercício do cargo público.** [...] 11. Segurança denegada, ressalvada a via ordinária para o exame da alegada inexistência de variação patrimonial a descoberto. (STJ - MS: 21084 DF 2014/0151592-7, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 26/10/2016, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 01/12/2016) (grifo nosso)

EMENTA Agravo regimental em recurso ordinário em mandado de segurança. Impetração rejeitada pelo Superior Tribunal de Justiça com fundamento na ausência de vícios no procedimento administrativo que culminou com a cassação da aposentadoria do impetrante. **Acúmulo patrimonial de servidor público incompatível com sua renda, o que lhe impõe o ônus de demonstrar sua regularidade.** [...] 2. O acúmulo patrimonial de servidor público incompatível com sua renda impõe-lhe o ônus de demonstrar sua regularidade. [...] (STF - RMS: 37259 DF 0078709-70.2015.3.00.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 15/12/2020, Primeira Turma, Data de Publicação: 10/02/2021) (grifo nosso)

Além disso, à exemplo, o Enunciado CGU nº 8 de 2014⁸ dispunha que competia à Administração Pública apenas demonstrar a evolução desproporcional, não sendo necessário provar que os bens foram adquiridos com numerário obtido por atividade ilícita.

Nesse sentido, Aldemario Castro⁹, em seu artigo sobre o tema, afirma:

Além disso, exigir a comprovação do liame do enriquecimento ilícito com o cumprimento das funções públicas tornaria sem efeito a própria previsão do inciso VII, esvaziaria seu conteúdo, já que a conduta deixaria de ser nele inserta para configurar os ilícitos previstos no art. 117, IX ou XII, da Lei nº 8.112/90.

Agora, porém, com a adição do trecho “em razão deles”, advindo com a alteração legislativa de 2021, faz-se necessária a prova do nexa causal: o patrimônio evoluído ser decorrente de cargo, emprego ou função pública. Desse modo, cabe ao Ministério Público, de forma mais criteriosa, a evidência do nexa causal e do ônus da prova.

Passa, agora, a não mais ser presumida a ilegalidade do ato do agente, mas a boa-fé – que deve ser refutada pelo acusador.

Tal mudança concretiza o princípio da boa-fé presumida, previsto no Código Civil, doutrina e jurisprudência. Márcio Luís Dutra de Souza¹⁰, sobre o tema, afirma:

Cumprе ressaltar que, parte da doutrina, com enfoque no Direito Administrativo, entende a boa-fé como subprincípio da moralidade administrativa. Na compreensão de que é veicula pelo princípio da moralidade do art. 37 da Constituição Federal de 1988, posição que veio, a seu entender, ser ratificada pela Lei do Processo Administrativo. Assim, o princípio da confiança ou da boa-fé nas relações administrativas é manifesto resultado de junção dos princípios da moralidade e da segurança nas relações jurídicas.

Continua o autor ao falar da lei que regula o processo administrativo:

8 BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). 2014. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44226>>.

9 CASTRO, Aldemario Araújo. **Improbidade Administrativa por enriquecimento ilícito depois da edição da lei 14.230/2021**. Jusbrasil. 08/02/2022. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/96316/improbidade-administrativa-por-enriquecimento-ilicito-depois-da-edicao-da-lei-n-14-230-2021>>.

10 SOUZA, Márcio Luís Dutra de. O princípio da boa-fé na administração pública e sua repercussão na invalidação administrativa. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. p. 08.

Independentemente do assento constitucional que é dado ao princípio da boa-fé, salienta-se que a Lei nº 7.784/99, deu expressão, no plano infraconstitucional e no tocante ao direito administrativo, ao princípio da boa-fé. Fê-lo em duas oportunidades: arts. 2º, parágrafo único, IV, ao determinar a observância, nos processos administrativos, do critério de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, e o art. 4º, inciso II, ao dispor que são deveres do administrador, perante a administração, proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé. O primeiro refere-se à boa-fé da Administração Pública; o segundo, do administrado.

Contudo, ao mesmo tempo que garante a presunção da boa-fé, obstaculiza a atuação do Ministério Público, já que dificulta, de certa forma, a busca por seus objetivos. Ora, se antes bastava uma acusação genérica, já que não havia a necessidade de comprovação do nexo causal, hoje a validação do ato se torna mais dificultosa a depender do caso.

Aldemario Castro, sobre isso, afirma:

[...]

Com efeito, já não basta demonstrar, como antes, o descompasso entre o acréscimo patrimonial experimentado pelo agente público e suas rendas lícitas conhecidas.

Por outro lado, sob pena de revogar, por via interpretativa, a hipótese de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito não pode ser exigida uma prova praticamente impossível consistente na demonstração direta da intenção específica do agente ímprobo. Nessa linha, somente seria possível cogitar de confissão, escuta telefônica, escuta ambiental ou apreensão de um diário (com registro das atividades e objetivos buscados em cada atuação no âmbito da Administração Pública).

Assim, os dois extremos devem ser rejeitados: a) a manutenção pura e simples da situação anterior, incompatível com a alteração legislativa e b) a exigência de demonstração direta da intenção específica do agente suspeito da prática de improbidade administrativa.

Assim, nesse sentido, a atualização da lei pode vir a dificultar a caracterização e punição pela prática de ato de improbidade administrativa, já que agora requer especificidades maiores. Daniel Assumpção¹¹ expõe:

11 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

É provável que a previsão proibitiva leve a doutrina a concluir que, a exemplo do que sempre ocorreu no processo penal, por conta da presunção de inocência, na ação de improbidade administrativa, passou a vigorar a regra do ônus da prova in dubio pro reo, ou seja, se os fatos constitutivos do direito não restarem comprovados, o julgamento será de improcedência.

Como exemplo, em um caso recente do TRF, a aplicação da LIA foi afastada por não haver indícios necessários em petição inicial, vejamos:

EMENTA PROCESSUAL CIVIL ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REMESSA NECESSÁRIA. ARTIGO 17, § 9º, INCISO IV E ARTIGO 17-C, § 3º, DA LIA, INCLUÍDOS PELA LEI Nº 14.230/2021. NÃO CONHECIDA. PRESCRIÇÃO. NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 23 DA LIA, DADA PELA LEI Nº 14.230/2021. APLICÁVEL ÀS PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 12. RETROATIVIDADE DA NORMA. MARCO INTERRUPTIVO. PUBLICAÇÃO DA SENTENÇA. LEGITIMIDADE PASSIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. ATO DOLOSO TIPIFICADO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO MINISTÉRIO DA SAÚDE. RECEBIMENTO DE VANTAGENS. NÃO COMPROVADO. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO, MA-FÉ E ERRO INTENCIONAL. ILEGALIDADES. CONDUTA NEGLIGENTE. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA [...] **Não obstante parte dos procedimentos das licitações tenham sido irregulares, a existência de inconformidades nos editais, a não comprovação da realização das pesquisas de preços de mercado e as demais irregularidades descritas acima, o dolo e a má-fé da entidade não foram comprovados, o que afasta a caracterização do ato de improbidade, como prevê o § 1º do artigo 17-C da LIA, segundo o qual: “A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”. Ademais, como previsto no § 1º do artigo 10: “Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei”. Os atos praticados configuram a conduta negligente e culposa da entidade e evidenciam a existência de irregularidades administrativas, mas não autorizam a aplicação da LIA.** Precedentes. - O § 2º da LIA, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, exige a comprovação do dolo específico,

consubstanciado na: “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”. Ademais, o § 3º exclui de responsabilização: “O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”. A jurisprudência, anterior às alterações legislativas, já reconhecia que a lei de improbidade não tem como finalidade a punição do inábil, mas do desonesto, corrupto e daquele que age com má-fé. Precedentes - **Consoante entendimento jurisprudencial, para que a inicial da ação de improbidade seja recebida deve ser comprovada a justa causa para o ajuizamento por meio de elementos concretos que demonstrem a existência de indícios suficientes acerca da autoria (responsabilidade do agente) e materialidade da conduta desonesta.** Precedentes - Remessa necessária não conhecida. Apelação parcialmente provida para afastar a prescrição e a ilegitimidade passiva. (TRF-3 - ApelRemNec: 00302444220084036100 SP, Relator: Juiz Federal Convocado MARCELO GUERRA MARTINS, Data de Julgamento: 22/02/2022, 4ª Turma, Data de Publicação: DJEN DATA: 25/02/2022) (grifo nosso)

Posto isso, indaga-se se seria possível a inversão do ônus em prol do Ministério Público, considerando que, em alguns casos, já é possível que isso ocorra, como em ações de caráter consumerista e ambiental.

Inicialmente, importante expor o teor do art. 17, § 19, inciso II, da LIA, que proíbe tal instituto:

§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa:
[...]

II - a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

Ainda, Landolfo Andrade¹² expõe:

Destaca-se, desde logo, haver solução para o conflito aparente entre o ônus da prova e a presunção de inocência do réu. Este é considerado inocente até prova em contrário, resumida por sentença condenatória, com trânsito em julgado. Portanto, cabe ao autor, ao ingressar com a ação

12 ANDRADE, Landolfo. **A evolução desproporcional do patrimônio do agente público e questão do ônus probatório no domínio da improbidade administrativa.** Genjurídico, 29/04/2021. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2021/04/29/patrimonio-do-agente-publico/>>.

de improbidade administrativa, o ônus da prova, buscando demonstrar ser o réu culpado do ato de improbidade administrativa que lhe é imputado. Ao réu, se pretender apenas negar a imputação, resta permanecer inerte, pois nenhum ônus lhe cabe. Seu estado de inocência prevalece. Entretanto, se a estratégia de defesa tiver por meta alegar fato diferenciado daqueles constantes da peça vestibular, chama a si o ônus da prova.

Seguindo, assim, o regime de distribuição do ônus da prova previsto no próprio Código de Processo Civil, a LIA incumbe ao autor da ação de improbidade administrativa fazer prova consistente de que o réu detém patrimônio incompatível com a evolução do seu patrimônio ou renda. É esse o fato constitutivo do direito tutelado pelo autor, que serve de pressuposto à incidência da norma *sub analise*. Caso o imputado tenha interesse em demonstrar inexistir a incompatibilidade provada pela acusação, o ônus mínimo de gerar a dúvida razoável que lhe favorece é de sua defesa, e não do autor da ação, evidentemente. A inércia processual da defesa, nesse caso, não atenta contra a inocência que lhe é presumida constitucionalmente. Apenas tem como efeito próprio, de quem não se desincumbe de seu ônus, de conferir vantagem à acusação na tese por ela defendida e provada.

No mesmo sentido, Daniel Assumpção¹³ esclarece:

Não se deve, por outro lado, permitir que a exigência legal sirva de justificativa para inviabilizar o legítimo exercício de direito de ação. Ainda que excepcionalmente, é possível que haja alguma dificuldade de esclarecimento exato do grau de participação de cada um dos réus no evento fático narrado. Não se pode descartar a necessidade de produção de prova para um esclarecimento nesse sentido. Nesse caso, é o próprio art. 17, § 6.º, I, da LIA que permite ao autor justificar, de forma fundamentada, a impossibilidade de cumprir a exigência legal.

Ou seja, por mais dificultoso que aparentemente seja a atuação do Ministério Público na defesa da sociedade ao acusar o agente pelo ato ímprobo (seja porque o encobrimento do ato foi acertado ou porque a prova necessária é limitada), os fatos acusatórios não são absolutos, considerando a possibilidade de defesa em contrário.

13 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 242

Fabiana Lemes¹⁴ afirma:

Ainda, somente será possível a inversão do ônus probatório naqueles casos em que for extremamente difícil ou impossível a produção da prova pelo autor (prova diabólica) e for ela possível de ser realizada pelo investigado (artigo 373, 1º, primeira parte) e não em situação em que seja mais cômoda a produção da prova pelo réu (artigo 373, 2ª parte). Ademais, deve ela ter aptidão de esclarecer fatos e proporcionar a certeza necessária. A compressão da garantia do direito à presunção de não culpa e do direito de não produzir prova contra si mesmo, que decorrem do direito de liberdade, deve ser apta a realizar o direito contraposto.

Assim, a relatividade fática, baseada na presunção da boa-fé do agente, depreende a utilização de alegações mais simples. Inclusive, o art. 17, § 6º, da LIA é certo quanto aos fundamentos e documentos que devem constar em inicial: bastam aqueles que “apontem os elementos probatórios mínimos”. Ainda, não há impedimento quanto à produção de provas, que podem auxiliar na fundamentação posterior do Ministério Público.

Portanto, mesmo que, em um primeiro momento, haja dúvidas quanto aos obstáculos do Ministério Público com a atualização da Lei nos casos de acusação por enriquecimento ilícito devido à evolução patrimonial desproporcional, é presente a segurança jurídica à instituição, considerando que, em casos extremos, é possível a avaliação do juiz para tanto.

Gilmar Mendes¹⁵, ao falar do Ministério Público, sustenta:

Tenha-se, em primeiro plano, a defesa objetiva da integridade da ordem jurídica, do Estado federal e do regime democrático, bem como a proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse sentido, ele é, primeiramente, uma instituição guardião da justiça legal, em vista do poder-dever de lutar pela existência da ordem jurídica, pela integridade de seus princípios estruturantes (como o da hierarquia das normas) e ainda por sua efetividade. É também garante da justiça política, pugnando pelo devido processo democrático.

14 PRADO, Fabiana Lemes Zamolloa. **A distribuição dinâmica do ônus da prova na ação de improbidade administrativa. O Ministério Público na defesa da probidade administrativa.** Conselho Nacional do Ministério Público, 2019. p. 63, Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_Defesa_da_Probidade_Administrativa.pdf>.

15 CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil.** 2. ed. São Paulo: SaraivaJur; Almedina, 2018. 2504 p. (Série IDP).

Assim, mesmo atuando como acusador, é intrínseco à instituição zelar pela busca da justiça, a qual se caracteriza pela presunção de boa-fé e inocência da outra parte.

Desse modo, não é possível afirmar que a mudança de entendimento do art. 9º, VII, da LIA atinge negativamente e de forma total a atuação do Ministério Público ao ter que comprovar o nexo causal, já que se assume a ideia da presunção da boa-fé do agente público, a qual recai também ao Ministério Público quando busca a ordem e segurança jurídica ao Estado.

CONCLUSÃO

Sabe-se que o Ministério Público é a instituição encarregada para a defesa da ordem jurídica, seja como representante, substituto ou agente ativo. Assim, intrinsecamente há sua atuação voltada pela boa-fé, já que busca a justiça social.

No caso de improbidade administrativa, em que é o único legitimado legal para adentrar no polo ativo de acusação, esse entendimento permanece. Em específico, foi analisada a mudança de entendimento, trazida pela atualização da Lei de 2021, sob o art. 9º, VII, da LIA, que fala sobre evolução patrimonial desproporcional.

Antes, entendia-se que a ilegalidade do ato do agente era presumida, considerando que bastava ao Ministério Público uma acusação por alegação rasa. Atualmente, contudo, deve a instituição comprovar o nexo causal entre a evolução patrimonial e a função, cargo ou emprego exercido – ou seja, que aquela adveio dessa. Nesse aspecto, tem-se a presunção de boa-fé do agente público.

Assim, em primeiro momento, questiona-se a possibilidade de inversão do ônus probatório em favor do Ministério Público, considerando que diversas vezes ficará impossibilitado de comprovar detalhadamente o dolo com o nexo causal. Contudo, como foi visto, a lei exige fundamentos e provas básicos, suficientes, que levem à comprovação da acusação; além de que é possível a produção de provas durante o processo.

Ademais, por fim, com base no entendimento de que a busca pela ordem jurídica e justiça englobam a presunção de boa-fé, constatou-se

que não há ferimento da atuação do Ministério Público com a atualização do entendimento do dispositivo legal, já que ele, como instituição, mesmo sendo acusador, deve prezar pela boa-fé do agente público, já que é intrínseca às suas atribuições.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Landolfo. A evolução desproporcional do patrimônio do agente público e questão do ônus probatório no domínio da improbidade administrativa. **Gen Jurídico**, 29/04/2021. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2021/04/29/patrimonio-do-agente-publico/>>.

ARAÚJO, Márcio Sá. **In dubio pro societate e a decisão de recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa**. 2020. Monografia (especialização em direito constitucional). Instituto de Direito Público, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2889/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_%20M%c3%81RCIO%20S%c3%81%20ARA%c3%9aJO_MESTRADO%20EM%20DIREITO_2019.pdf>.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Corregedoria-Geral da União** (CRG). 2014. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44226>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493313&ori=1>>.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Novo código de processo civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur; Almedina, 2018. 2504 p. (Série IDP)

CASTRO, Aldemario Araújo. **Improbidade Administrativa por enriquecimento ilícito depois da edição da lei 14.230/2021**. Jusbrasil. 08/02/2022. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/96316/improbidade-administrativa-por-enriquecimento-ilicito-depois-da-edicao-da-lei-n-14-230-2021>>.

CAPEZ, Fernando. Inversão do ônus da prova em favor do Ministério Público. **Conteúdo Jurídico**, 21/07/2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-21/controversias-juridicas-inversao-onus-prova-favor-ministerio-publico>>.

DIAS, Jefferson Aparecido. Ministério Público. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/189/edicao-2/ministerio-publico>>.

DONIZETTI, Elpídio. Das funções essenciais à justiça: o Ministério Público. **JusBrasil**, 2017. Disponível em:

<<https://portalied.jusbrasil.com.br/artigos/369709627/das-funcoes-essenciais-a-justica-o-ministerio-publico>>.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PRADO, Fabiana Lemes Zamolloa. **A distribuição dinâmica do ônus da prova na ação de improbidade administrativa. O Ministério Público na defesa da probidade administrativa**. Conselho Nacional do Ministério Público, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_Defesa_da_Probidade_Administrativa.pdf>.

SOUZA, Márcio Luís Dutra de. O princípio da boa-fé na administração pública e sua repercussão na invalidação administrativa. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012.