

O DIREITO DO RÉU AO INTERROGATÓRIO NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: relação entre o Art. 17, §18, da LIA com o Art. 139, VIII, do Código De Processo Civil

EL DERECHO AL INTERROGATORIO DEL ACUSADO EN LA NUEVA LEY DE IMPROBIDAD ADMINISTRATIVA (LIA): relación entre el Art. 17, §18, de la LIA con el Art. 139, VIII, del Código Procesal Civil

Iuri Mendes¹

Marcos Antônio Mendes da Silva Jr.¹

¹Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Brasil

Resumo

Neste artigo pretende-se analisar a natureza do interrogatório incluído pela Lei 14.230 às ações de improbidade administrativa, bem como a incidência do Código de Processo Civil nesse dispositivo. Após breve exposição acerca da Lei de Improbidade Administrativa e sobre como o diálogo das fontes pode ser um método aplicável à tutela coletiva do patrimônio público, conclui-se que o interrogatório do réu nas ações de improbidade administrativa deve ser aplicado de acordo com as diretrizes do CPC, e não à luz da sistemática penal. Desse modo, a previsão constante no art. 17, §18 da LIA deve ser observada como uma possibilidade de o julgador esclarecer questões fáticas da causa, sendo, portanto, interpretada nos moldes do que disciplina o art. 139, VIII do CPC, tendo em vista a função organizadora exercida por este diploma legal em relação ao microsistema da tutela coletiva.

Palavras-chave: Lei de Improbidade Administrativa; interrogatório do réu; Código de Processo Civil.

Resumen

Este artículo se propone analizar la naturaleza del interrogatorio previsto por la Ley 14.230 a las acciones de improbidad administrativa, así como la incidencia del Código de Procedimiento Civil en este dispositivo. Tras una breve exposición sobre la Ley de Improbidad Administrativa y sobre cómo el diálogo de fuentes puede ser un método aplicable a la protección colectiva de los bienes públicos, se concluye que el interrogatorio del imputado en acciones de improbidad administrativa debe aplicarse de conformidad con los lineamientos del CPC, y no a la luz del sistema penal. Así, la disposición contenida en el art. 17, §18 de la LIA debe ser observado como una posibilidad para que el juez aclare cuestiones de hecho del caso, siendo, por lo tanto, interpretado en la línea de lo que rige el art. 139, VIII del CPC, en atención a la función organizadora que ejerce este título jurídico en relación con el microsistema de tutela colectiva.

Palabras clave: Ley de Improbidad Administrativa; interrogatorio del acusado; Código de proceso Civil.

1. INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa desponta como tema de bastante relevância na atualidade, em razão dos recorrentes acontecimentos políticos e sociais que atribuem à Administração Pública uma imagem negativa por fatos praticados por agentes ou outros envolvidos. Nesse cenário, em 26 de outubro de 2021 foi publicada a Lei nº. 14.230, que trouxe importantes modificações à Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), por estabelecer novos parâmetros legais, tanto em aspectos processuais quanto em relação às regras de direito material aplicáveis a temática.

Uma das alterações mais significativa é a previsão de um direito do réu a ser interrogado pelo juiz, nos termos do art. 17, §18, da LIA. Um debate doutrinário se criou em torno desse dispositivo, com alguns defendendo sua natureza de *meio de prova*, inclusive trazendo para a Lei de Improbidade Administrativo concepções inerentes à processualística penal, como a ideia segundo a qual esse interrogatório deveria ser realizado ao final da instrução processual, como orienta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, alguns tribunais já vêm entendendo que tal interrogatório não deve ser compreendido segundo conceitos do processo penal, mas sim das diretrizes probatórias do próprio Código de Processo Civil.

Neste artigo, o objetivo é elucidar o seguinte problema: qual a natureza do interrogatório incluído pela Lei 14.230 às ações de improbidade administrativa (art. 17, §18, da nova LIA), bem como se há incidência do Código de Processo Civil nesse dispositivo, em especial o art. 139, VIII, do CPC?

Para isso, adotamos como metodologia uma pesquisa bibliográfica e documental, com consulta às posições doutrinárias, à legislação e à jurisprudência pátria e seguiremos o seguinte trajeto: de início, faremos uma breve exposição acerca da Lei de Improbidade Administrativa reformada pela Lei 14.230. Em seguida, estudaremos como o diálogo das fontes pode ser um método aplicável à tutela coletiva do patrimônio público e, por fim, analisaremos o interrogatório do art. 17, §18, da LIA e sua relação com o Código de Processo Civil.

1. PROLEGÔMENOS SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429 COM AS ALTERAÇÕES DA LEI 14.230)

Em linhas gerais, o ato de improbidade administrativa se caracteriza quando o agente público¹ age de forma desonesta e desleal no cumprimento das suas funções, agindo em prol de benefício próprio ou de terceiros, sem a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Segundo leciona José Afonso da Silva², cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada, em função do dano causado ao erário, correspondente a vantagem obtida pelo improbo.

Assim, a conduta ímproba representa uma verdadeira violação aos deveres inerentes ao funcionário público, que deveria servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.³

Nesse contexto, a ação de improbidade administrativa se apresenta como o instrumento pelo qual o Estado se propõe a proteger os bens e princípios da Administração Pública. De acordo com José Oliveira e Dinorá Grotti, a improbidade administrativa representa um sistema constitucional geral, autônomo, não exclusivo, e com feição primariamente preventiva/punitiva (e secundariamente reparatória), de responsabilidade dos agentes públicos e terceiros⁴, que atua como forma de prevenir e reprimir infrações cometidas no âmbito da Administração Pública.

Para efetivar tal propósito, a ordem jurídica brasileira prevê a responsabilidade dos agentes que as praticam ou daqueles que respondem pelas suas consequências, de modo que, conforme disciplina o art. 37, §4º, da CF⁵.

1 Agente público *latu sensu*, podendo a improbidade administrativa ser caracterizada por agentes políticos, servidores públicos ainda que em caráter transitório ou sem remuneração, particulares que celebram convênios com a Administração Pública *et cetera*.

2 SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2005. p. 649.

3 Ibidem.

4 OLIVEIRA, J. R. P; Grotti, D. A. M. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. São Paulo, n. 20. ano 6. p. 97-141, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Sistema_de_Improbidade_e_Criticas_ao_Projeto_de_Reforma.pdf.

5 “Os atos de improbidade 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.”

Observa-se, portanto, que a ação de improbidade administrativa possui um caráter repressivo, cujo objeto típico é de natureza essencialmente desconstitutiva, isto é, que visa a anulação de atos administrativos ilegítimos, caracterizada pela singularidade de sua finalidade – mormente, a de aplicar penalidades a agentes ímprobos e a outras pessoas que atuem contra a Administração ou que concorram com o ato de improbidade. Desse modo, a ação de improbidade administrativa possui aplicabilidade dentro dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, conforme preveem os arts. 1º, §4º⁶ e 17-D⁷ da LIA.

Porém, embora o seu objetivo se assemelhe à esfera penal, as sanções tipificadas na LIA têm natureza exclusivamente civil e especialíssima. Assim, a ação de improbidade administrativa se tornou o instrumento central, de caráter não penal, por meio do qual se efetiva a tutela da probidade como princípio basilar do direito público brasileiro.⁸

Feitas essas considerações, passa-se à análise da composição das demais legislações atinentes à proteção do patrimônio público.

2. O DIÁLOGO DAS FONTES COMO MÉTODO APLICÁVEL À TUTELA COLETIVA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Para além de previsão na Constituição Federal, a ação de improbidade administrativa encontra guarida na própria conformação do processo coletivo, que funciona como um sistema integrado de defesa dos interesses difusos. Desse modo, a tutela coletiva do patrimônio público é promovida no Brasil com base em quatro leis especiais, sendo elas: (i) Lei nº. 8.078/90 “Código de Defesa do Consumidor”; (ii) Lei nº. 7.347/85 “Lei de Ação Civil Pública”; (iii) Lei nº. 4.717/65 “Lei de Ação Popular”; e (iv) Lei nº. 8.429/92 “Lei de Improbidade Administrativa”.

O conjunto formado por esses diplomas legais constitui um verdadeiro sistema processual jurídico que se utiliza de instrumentos da tutela coletiva para viabilizar a proteção dos interesses metaindividuais, em defesa do patrimônio público. Nesse sentido, o microsistema de tutela coletiva representa um “Sistema de Vasos Intercomunicantes”. Esse sistema se origina da diversidade de fontes do direito no Brasil e implica que a regulamentação de situações legais ou de relações jurídicas está dispersa em diversas normas. É possível dizer, portanto, que a criação do microsistema de proteção coletiva resulta das normas que se referem umas às outras e da interligação entre diferentes conjuntos de leis. Ou seja, os conjuntos legislativos que abordam a proteção coletiva se relacionam entre si de forma intercambiável.⁹

6 “Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

[...]
§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

7 Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

8 Nesse sentido, argumenta Ana Carolina Oliveira: “a ação civil de improbidade administrativa trata de um procedimento que pertence ao chamado direito administrativo sancionador, que, por sua vez, se aproxima muito do direito penal e deve ser compreendido como uma extensão do jus puniendi estatal e do sistema criminal. Neste sentido, considera-se a ‘lei de improbidade administrativa uma importante manifestação do direito administrativo sancionador no Brasil.” OLIVEIRA, Ana Carolina. **Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador**. 2012, p. 190 *apud* CONSTANTINO, Ernani Carlos. A nova lei de improbidade administrativa e a interpretação de seu sistema como “Direito Administrativo Sancionador”. **Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/363952/a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-interpretacao-de-seu-sistema>. Acesso em: 14 de setembro de 2022.

9 BASTOS, Fabrício Rocha. Do microsistema da tutela coletiva e sua interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro** nº. 68. 2018. Pág. 59. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1242829/Fabrício_Rocha_Bastos.pdf. Acesso em 13 de setembro de 2022.

Esse sistema tem como base o diálogo entre fontes e se apresenta como mecanismo capaz de integrar as diferentes normas de natureza coletiva, ampliando o plano de efetividade dessas legislações, a fim de dispensar a aplicação isolada de uma determinada lei e aplicá-las de forma coordenada e simultânea, a partir de uma interpretação que mais efetive os mandamentos constitucionais.

Por essa lógica, privilegia-se a interpretação do direito como um sistema, de modo que os clássicos critérios de solução de conflitos entre leis no tempo – notadamente, os critérios da cronologia, especialidade e hierarquia – já não são mais suficientes para solucionar os conflitos normativos¹⁰. Assim, “a relação entre o procedimento comum e os procedimentos especiais, menos que de exclusão, é uma relação de complementaridade, pautada pela *compatibilidade* e *adequação* da técnica especial ao procedimento (comum ou especial) o qual será aplicada.”¹¹

Isso posto, não obstante a existência de normas especiais que formam o núcleo essencial do microsistema da tutela coletiva do patrimônio público – o CDC, LACP, LAP e a LIA –, destaca-se que elas não exaurem a regulamentação do tema, já que outras leis poderão (e o fazem) regular assuntos afetos ao processo coletivo com base no diálogo das fontes. Desse modo, o CPC/15 possui uma função organizadora, flexível e aberta em relação ao microsistema, sem, entretanto, contrariar as normas específicas da tutela coletiva, que devem ser preservadas.

3. O INTERROGATÓRIO DO ART. 17, §18, DA LIA E SUA RELAÇÃO COM O COMPARECIMENTO PESSOAL DO ART. 139, VIII, DO CPC/2015

A Lei nº. 14.230/21 incluiu no art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa o §18, cuja redação é a seguinte: “ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, e a sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão.”

Salta aos olhos a inspiração na processualística penal na redação desse dispositivo – tanto que alguns autores estabelecem que o *interrogatório*, aqui, deve ser lido em seu sentido criminal¹² –, a começar pelo uso do termo *réu* e o tratamento do interrogatório como *direito* da parte, e não como dever, de modo a lhe garantir a não-produção de provas contra si mesmo (*nemo tenetur se detegere*), presente com maior proeminência no processo penal. Antes mesmo da reforma trazida pela Lei 14.230, Teori Zavaski já afirmava que o legislador civil se inspirara no Código de Processo Penal para formatar a LIA. Dizia ele: “o procedimento da ação de improbidade é em tudo semelhante ao que rege o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, previsto nos arts. 513 a 518 do CPP”¹³.

Na mesma toada, o legislador instituiu, no §19 do art. 17 da LIA, a previsão da inaplicabilidade tanto da presunção da veracidade das alegações do autor em caso de revelia quanto à impossibilidade de distribuição diversa do ônus da prova nos termos do art. 373 do CPC. Isso mais aproxima do que afasta do processo penal a assim chamada a Nova Lei de Improbidade Administrativa. Na processualística penal, embora se possa decretar a “revelia” (i.e., a ausência ou não comparecimento do réu), inexistente

10 Nas palavras de Arenhart e Osna: “a formação do *microsistema*, portanto, tinha (e sempre teve) o objetivo de criar uma técnica de disciplina da sucessão das leis no tempo. Ao invés de se aplicar as regras tradicionais – “lei posterior revoga a lei anterior”, “lei especial revoga a lei geral” etc. – concebeu-se um modelo que, *pensado como um verdadeiro sistema próprio, cuja regra matriz é a máxima efetividade da tutela coletiva*, implica dentro do sistema formado pelas várias leis, a eleição sempre da regra que seja mais favorável à proteção coletiva. Desnecessário dizer que essa orientação, a par de todas as suas vantagens (sobretudo para o interesse público sempre adjacente à tutela coletiva), harmoniza-se perfeitamente com a visão de que a tutela coletiva constitui *um direito fundamental autônomo*[...]” ARENHART, Sergio Cruz. OSNA, Gustavo. *Curso de processo civil coletivo*. [Livro eletrônico]. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/174115837/v4/page/RB-5.2>>. Acesso em 02 de agosto de 2022.

11 DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais*. 3.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2022, p. 109, grifos do original.

12 CAPEZ, Fernando. *Nova Lei de Improbidade Administrativas*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*.

13 ZAVASKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 130.

efeitos desfavoráveis à parte acusada, não havendo, portanto, possibilidade de presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor. Assim se dá porque não há distribuição de cargas no processo penal, pois “toda carga está nas mãos do acusador.”¹⁴ Pela mesma razão é que não é possível a inversão do ônus da prova, como acontece no processo civil, tanto no procedimento comum (art. 373, CPC¹⁵) quanto em alguns procedimentos especiais (v.g., art. 6º, VIII, CDC¹⁶).

Já Luísa Hoffman expressa posição diversa:

Compreende-se que a ação de improbidade administrativa não deve ser enquadrada simplesmente em uma ou em outra natureza jurídica. Com efeito, trata-se, evidentemente, de ação de natureza *sui generis*, que mistura conceitos emprestados do direito penal, do direito civil, do direito administrativo e do microsistema coletivo, o que acaba por acarretar características próprias impassíveis de serem encaixadas em tipos ideais.¹⁷

A natureza civil, administrativa sancionadora ou penal da Lei de Improbidade Administrativa pós-reforma foi, inclusive, tema dos debates no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário 843.989/PR pelo Supremo Tribunal Federal. Não por unanimidade, o tribunal decidiu que a lei era irretroativa em virtude da sua natureza civil ou, no limite, conforme a Min. Rosa Weber, administrativa sancionadora. De fato, a própria lei afirma, em seu art. 1º, §5º, que lhe são aplicáveis os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador¹⁸, de modo que a decisão do STF, em especial o voto da Min. Rosa Weber, parece ter sido consonante à ao estabelecido pelo legislador (v. art. 17-D do mesmo diploma, já citado por nós).

Nada obstante, o *caput* do art. 17 da LIA determina, em sua parte final, que para a aplicação das sanções previstas pela lei seguir-se-á o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil, salvo o disposto na própria Lei 8.429/92, com as alterações da 14.230/2021. Ou seja, mesmo não podendo ser considerada como de natureza civil em razão do exposto acima, a Lei de Improbidade Administrativa passa a adotar, em tudo o que não lhe for contrário, o procedimento comum, o qual servirá como base em que se poderá adicionar técnicas especiais.¹⁹

A partir disso, algumas questões se impõem acerca do mencionado interrogatório previsto pelo art. 17, §18, da Lei 8.429, com a redação dada pela Lei 14.230. Vamos a elas.

Em primeiro lugar, qual é a natureza desse interrogatório? Uma parcela doutrinária chega a cogitar que seria aplicável *in totum* a noção de interrogatório do processo penal ao procedimento da lei de Improbidade Administrativa, de modo a permitir que o réu seja ouvido por último, com base na

14 LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 562.

15 “Art. 373. O ônus da prova incumbe: I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito; II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.”

16 “Art. 6º São direitos básicos do consumidor: [...] VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências.”

17 HOFFMANN, Luísa Tramarin. *Avedação do bis in idem no regime sancionador da improbidade administrativa: uma análise garantista a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021*. 116f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022, p. 36. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/237893/TCC%20Luísa%20Tramarin%20Hoffmann.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 de dezembro de 2023.

18 Sobre o tema do interrogatório e sua relação com os princípios da sanção administrativa, destaque-se a posição de Gregório Selingardi Guardia, para quem o princípio constitucional da ampla defesa, aplicado ao direito administrativo sancionador, se reveste como “direito de audiência”, o que, segundo o mencionado autor, com fulcro nas lições de Grinover, Fernandes e Gomes Filho, abarca, também o direito de o acusado influenciar o convencimento do juiz por meio do interrogatório. (GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. *Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais*. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, jan./dez., 2014, p. 783. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256/96086>>. Acesso em: 17 de agosto de 2022)

19 DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais*. 3.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2022, p. 83.

decisão do Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental na Ação Penal nº 528/DF²⁰. Guilherme Barcelos cita, em apoio a tal linha de argumentação, extrato do voto do Min. Ricardo Lewandowski nesse julgamento, no qual ele defende a realização do interrogatório do acusado como ato final da fase instrutória porque permitiria a ele um “panorama”, uma visão global das provas produzidas até então. Assim, aplicada ao procedimento especial da Lei de Improbidade Administrativa, essa concepção de interrogatório oriunda do processo penal faria com que o réu de uma ação regida pela Lei 8.429 tivesse o direito a ser ouvido por último. Tratar-se-ia, segundo Barcelos, de “promover a adequação da Lia ao sistema acusatório, de feição democrática, proveniente da nossa Constituição”²¹.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, já sob a égide das alterações da Lei 14.230/21, enfrentou exatamente essa questão em sede de Agravo de Instrumento. Na espécie, o agravante, que respondia a uma ação de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público estadual, pedia a reforma da decisão interlocutória que lhe negou o direito de ter seu interrogatório realizado ao final da instrução. O relator julgou improcedente o pedido do agravante, dada a inexistência “na lei [de] comando expresso no sentido de que se obedeça por completo ao rito estipulado no Processo Penal, notadamente aquele prescrito no art. 400 do CPP, quanto à inversão da ordem do interrogatório”, sendo aplicável ao caso a normativa do art. 361 do CPC a respeito da prova oral, no que foi seguido pelo restante dos desembargadores da Primeira Câmara de Direito Público do Tribunal.²²

Discordamos, todavia, da posição doutrinária que defende a utilização do CPP como vetor interpretativo do mencionado art. 17, §18, bem como da conclusão levada a cabo pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

É que o interrogatório previsto pela legislação de improbidade diz respeito, a nosso ver, a uma espécie de “interrogatório livre” (art. 139, VIII, do CPC), não possuindo, portanto, finalidade probatória.²³ Trata-se de uma oportunidade de o réu esclarecer determinados fatos ou aspectos da causa ao juiz. Por isso é livre a disposição desse direito por parte daquele que responde à ação, desde que lhe tenha sido ofertada a oportunidade de se manifestar, sem risco de qualquer presunção desfavorável em caso de silêncio.²⁴

Por essas razões é que nos parecem equivalentes o interrogatório do art. 17, §18, da Lei 8.429 e o interrogatório do art. 139, VIII, do CPC, segundo o qual o juiz poderá determinar, *a qualquer tempo*, o comparecimento pessoal das partes com o fim de inquiri-las sobre os fatos da causa, com a ressalva de que não incidirá a “pena” de confesso. A esse comparecimento pessoal costuma-se dar o nome de “interrogatório livre”, o qual é muito mais uma forma de esclarecimento do que *propriamente* um meio

20 “PROCESSUAL PENAL. INTERROGATÓRIO NAS AÇÕES PENAIS ORIGINÁRIAS DO STF. ATO QUE DEVE PASSAR A SER REALIZADO AO FINAL DO PROCESSO. NOVA REDAÇÃO DO ART. 400 DO CPP. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O art. 400 do Código de Processo Penal, com a redação dada pela Lei 11.719/2008, fixou o interrogatório do réu como ato derradeiro da instrução penal. II – Sendo tal prática benéfica à defesa, deve prevalecer nas ações penais originárias perante o Supremo Tribunal Federal, em detrimento do previsto no art. 7º da Lei 8.038/90 nesse aspecto. Exceção apenas quanto às ações nas quais o interrogatório já se ultimou. III – Interpretação sistemática e teleológica do direito. IV – Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF. Ag AP 528/DF, Pleno, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ: 24/03/2011, grifamos). Também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, cf. STJ. HC 403.550/SP, 6ª Turma, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJ: 15/08/2017.

21 BARCELOS, Guilherme. Interrogatório a partir da nova Lei de Improbidade Administrativa. *Consultor Jurídico*. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jun-17/guilherme-barcelos-interrogatorio-partir-lia2>>. Acesso em 22 de agosto de 2022.

22 TJ-SC. AI 5003355-21.2022.8.24.0000, 1ª Câmara de Direito Público, rel. Des. Jorge Luiz de Borba, DJ: 07/06/2022.

23 Nesse sentido: ZAMPAR JÚNIOR, José Américo; BIZARRIA, Juliana Carolina Frutuoso. *Nulidade da decisão que condena o réu sem a produção de provas: comentários ao art. 17, §10-F, inciso II, da nova Lei de Improbidade Administrativa*. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. *Lei de Improbidade Administrativa Reformada – Lei 8.429/92 e Lei 14.230/21*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022, p. 531. AMARAL, Paulo Osternack; WATANABE, Doskin. Aspectos processuais da reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/21). *Migalhas*. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/12/00F8A9872588E2_Artigo-POADW-Aspectosprocessua.pdf>. Acesso em 22 de agosto de 2022.

24 JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa: comentada e comparada*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 210.

de prova.²⁵ Isso porque tal tipo de interrogatório não está *preso* à fase instrutória, vez que pode ser realizado em qualquer momento do processo e quantas vezes forem necessárias, além do fato de que o fim visado não é a produção de provas, mas “tirar as dúvidas” do juiz sobre certos fatos do caso sob exame²⁶, algo que pode acontecer ao longo de todo o *iter* processual antes da sentença.²⁷

Alguns poderiam contra-argumentar afirmando que se tratam de fenômenos distintos, dada a possibilidade, no CPC, de o juiz determinar de ofício o interrogatório de ambas as partes e, na Lei de Improbidade Administrativa, o interrogatório ser *um direito do réu*.

No entanto, acreditamos que é *o mesmo fenômeno*, mas *com formas de ocorrência distintas*. Tanto o interrogatório do art. 139, VIII, do CPC quanto aquele previsto na LIA são, em si mesmos, formas de obtenção de mais informações sobre fatos da causa em julgamento por parte do juiz e cuja função não é, rigorosamente, probatória. Nisso eles não se distinguem. Ocorre que, no CPC, há a expressa possibilidade de determinação *ex officio* do interrogatório livre, que poderá ter como “interrogados” qualquer uma das partes; na LIA, por outro lado, o mesmo interrogatório é tratado como direito *do réu*, sem qualquer menção ao autor. Sendo assim, entendemos, refrise-se, como o mesmo fenômeno, mas com formas de ocorrência diferentes a depender da lei.

Uma pergunta que deve ser feita é a seguinte: é possível, ao juiz, determinar de ofício esse interrogatório nas ações de regidas pela Lei 8.429? E outras duas: é possível estender essa previsão à parte autora? Por ser direito da parte ré, pode ela *requerer* esse interrogatório e, se não for atendido, recorrer dessa decisão?

Antes de respondermos a essas questões, deve-se ter em mente que o art. 139, VIII, do CPC é plenamente aplicável ao procedimento especial da LIA em relação ao seu art. 17, §18. A própria lei estabelece, como vimos, o procedimento comum como rito a ser seguido pelas ações de improbidade (art. 17, *caput*, *in fine*), salvo quando for incompatível com suas previsões. Além disso, o Código de Processo Civil tem aplicação *supletiva* nos procedimentos especiais. Isso significa uma *complementaridade* entre as normas — ambas incidem, ambas se complementam.

Em razão desses fatos é que podemos defender uma aplicação conjugada dessas técnicas de interrogatório (a do CPC e a da LIA) para que se possa oferecer ao jurisdicionado “não só um leque variado de técnicas especiais, mas também um repertório de instrumento que possa ser combinados a fim de emprestar ao procedimento maior efetividade.”²⁸

Pois bem. Quanto à determinação de ofício pelo juiz do interrogatório não vemos óbice à sua possibilidade. O juiz poderá determiná-lo com fundamento no princípio da cooperação, consignado no art. 6º do CPC²⁹, visando o objetivo próprio desse instrumento: obter mais informações sobre fatos da causa em julgamento.

Vale dizer, porém, que o réu poderá recusar-se a depor ou manter-se em silêncio, por se tratar de direito seu, e não de dever.³⁰ O mesmo se aplica, por óbvio, aos outros partícipes do processo, com a seguinte observação: nesse caso, como a Lei de Improbidade Administrativa não faz ressalva quanto à sua situação processual, o art. 139, VIII, aplicar-se-á por inteiro. Dado que o comparecimento

25 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante o procedimento comum*, v.2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 330.

26 ALMEIDA, Roberto Sampaio Contreiras de. *Dos poderes, dos deveres e da responsabilidade do juiz*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno. *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 457.

27 BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos*, v.2. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 247.

28 *Ibid.*, p. 104.

29 “Art. 6º. Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.”

30 JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa: comentada e comparada*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 210.

pessoal nesse dispositivo é uma “evidente manifestação do dever de esclarecimento”³¹, as partes (no sentido de *partes no processo*), com exceção do réu, terão esse dever. Certo que elas não serão obrigadas a comparecer ou impedidas de permanecerem em silêncio — pois inexistirá o risco de ocorrer uma confissão ficta —, mas essa conduta pode ser vista como abusiva, ficando à parte suscetível à punição por litigância de má-fé, *contempt of court* e, talvez, para alguns, por crime de desobediência (art. 379, I, CPC).³² Portanto, enquanto ao réu é facultado, sem qualquer ameaça de represálias, o direito de comparecer ou não ao interrogatório, aos demais participantes do processo caberá justificar o motivo do seu não-comparecimento, para evitar que a sua conduta seja considerada abusiva.

Não nos parece cabível a extensão do direito previsto no art. 17, §18, da LIA à parte autora, já que o diploma legal faz referência apenas ao direito do réu. No entanto, não verificamos impedimento para que a parte possa requerer o interrogatório, mas não com base no dispositivo ora mencionado. Se houver algo para elucidar, inexistente razão para que se vede essa possibilidade de pedir um interrogatório, embora se saiba que “o juiz brasileiro, sobrecarregado de trabalho, exhibe pouca disposição para realizar audiências e, muito menos, promover a audiência informal ou solene das partes.”³³ Como qualquer outro pleito, o juiz tem o poder de deferir ou indeferir o pleito, por meio de decisão fundamentada.

Por outro lado, no que diz respeito ao réu, o pedido de interrogatório informal com fulcro no art. 17, §18, da LIA parece, numa primeira análise, ter o condão de vincular o juiz. Como a redação do aludido dispositivo afirma que o réu *tem o direito de ser interrogado*, sem qualquer ressalva a permitir uma discricionariedade do juiz, poder-se-ia entender que o interrogatório *deverá ser realizado* sempre que for requerido pelo réu. Contudo, entendemos ser possível ao juiz indeferir o pedido da parte ré se este se mostrar meramente protelatório³⁴, com base no art. 139, III, c/c art. 8º, *in fine*, do CPC³⁵. As postulações meramente protelatórias são definidas como aquelas “sem embasamento sério, que se prestam exclusivamente a complicar e atrasar o procedimento.”³⁶ Sendo caso de manifesto intento protelatório, o juiz poderá indeferir o pleito do réu, desde que, é claro, justificadamente.

Isso nos leva a uma última questão: caberá algum recurso da decisão que indefere o pedido do réu de realização de interrogatório?

A Lei de Improbidade Administrativa prevê o cabimento de agravo de instrumento para impugnar decisões interlocutórias (art. 17, §21³⁷). A redação do dispositivo é bem mais ampla do que o rol do art. 1.015 do CPC, pois não prevê expressamente a matéria sobre a qual deve versar a decisão para que seja agravável. A LIA estabelece, portanto, o cabimento de agravo de instrumento para qualquer decisão interlocutória proferida ao longo do processo por ela regido, sem qualquer ressalva. Ademais, o rol do art. 1.015 é, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, de taxatividade mitigada, de modo

31 MACÊDO, Lucas Buriel de; PEIXOTO, Ravi. *Ônus da prova e sua dinamização*. 2.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 38.

32 DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*, v.2. 11.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 157. Há doutrina, porém, que discorda do enquadramento desse ato de não-comparecimento como litigância de má-fé, a saber: “O caso não se enquadra com perfeição nas hipóteses dos arts. 77 e 80 do CPC/2015. Mas essa conduta é incompatível com o dever de cooperação (art. 6º do CPC/2015). Sem justa causa, não há porque a parte deixar de atender à convocação do juiz.” (WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: cognição jurisdicional (processo comum de conhecimento e tutela provisória)*, v.2. 17.ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 279.)

33 ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro: parte especial: procedimento comum (da demanda à coisa julgada)*, v. III. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 502.

34 Contra: BASTOS, Fabrício. *Curso de processo coletivo*. São Paulo: Editora Foco, 2022, p. 117

35 “Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] III - prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça e indeferir postulações meramente protelatórias;” e “Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.” (grifos nossos)

36 NEVES, Daniel de Amorim Assumpção. *Código de Processo Civil comentado*. 5.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 264.

37 “Art. 17 [...]. § 21. Das decisões interlocutórias caberá agravo de instrumento, inclusive da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação.”

que podem ser suscetíveis de agravo de instrumento decisões cuja urgência torne inútil a sua discussão em eventual apelação³⁸ – que só tem espaço, como se sabe, após a prolação da sentença.

Quer seja pelo art. 17, §21, da LIA, quer pela teoria da taxatividade mitigada – dado que discutir a matéria em apelação não será de forma alguma útil à parte, frente ao fato de que o interrogatório deveria ter sido realizado *antes* da sentença, para cumprir, justamente, o fim de influenciar na convicção do juiz por meio de um esclarecimento dos fatos –, entendemos que é cabível o agravo de instrumento contra a decisão que indefere o pedido do réu de que se realize o interrogatório. O fundamento do pleito recursal será a violação do *direito de ser interrogado*, assegurado pelo §18 do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa.

CONCLUSÃO

Por todo exposto, nota-se que o sistema de responsabilização de agentes que praticam atos ímprobos constitui importante segmento do Direito Administrativo Sancionador no Brasil, sendo este um conjunto de regras formado por diversos diplomas legais que se agregam para estruturar o microsistema da tutela coletiva em prol da defesa do patrimônio público.

Como cediço, as modificações trazidas pela Lei 14.230/21 causaram relevantes impactos na sistemática processual aplicável à ação de improbidade administrativa. Dentre eles, destaca-se o direito do réu a ser interrogado pelo juiz previsto pelo art. 17, §18 da “nova” LIA, que, pela significância da matéria, certamente será objeto de decisões dos Tribunais Superiores no decorrer dos anos.

Nesse íterim, levando em consideração o dissídio interpretativo acerca desse dispositivo, compreendemos que o interrogatório do réu nas ações de improbidade administrativa deve ser aplicado de acordo com as diretrizes do Código de Processo Civil, e não à luz da sistemática penal, seja porque ele não está preso à fase instrutória, podendo ser realizado a qualquer momento e quantas vezes for necessário ou não possui necessariamente uma finalidade probatória.

Desse modo, a previsão constante no art. 17, §18 da LIA deve ser observada como uma possibilidade de o julgador esclarecer questões fáticas da causa, sendo, portanto, interpretada nos moldes do que disciplina o art. 139, VIII do Código de Processo Civil, tendo em vista a função organizadora exercida por este diploma legal em relação ao microsistema da tutela coletiva.

Portanto, tem-se que a aplicação do art. 139, VIII do CPC no contexto da sistemática das ações de improbidade administrativa em nada contraria as técnicas especiais previstas pela LIA, que se mantém inteiramente preservadas ante a complementação interpretativa realizada pelo código processualista civil.

38 “O rol do art. 1.015 do CPC é de taxatividade mitigada, por isso admite a interposição de agravo de instrumento quando verificada a urgência decorrente da inutilidade do julgamento da questão no recurso de apelação.” (REsp n. 1.704.520/MT, rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJ: 05/12/2018, grifos nossos).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Roberto Sampaio Contreiras de. **Dos poderes, dos deveres e da responsabilidade do juiz.** In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JR., Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno. **Breves comentários ao novo Código de Processo Civil.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- AMARAL, Paulo Osternack; WATANABE, Doskin. Aspectos processuais da reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/21). **Migalhas.** 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/12/00F8A9872588E2_Artigo-POADW-Aspectosprocessua.pdf>. Acesso em 22 de agosto de 2022.
- ARENHART, Sergio Cruz. OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo.** [Livro eletrônico]. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/174115837/v4/page/RB-5.2>. Acesso em 02 de agosto de 2022.
- ASSIS, Araken de. **Processo civil brasileiro: parte especial: procedimento comum (da demanda à coisa julgada), v. III.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- BARCELOS, Guilherme. Interrogatório a partir da nova Lei de Improbidade Administrativa. **Consultor Jurídico.** 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jun-17/guilherme-barcelos-interrogatorio-partir-lia2>>. Acesso em 22 de agosto de 2022.
- BASTOS, Fabrício Rocha. Do microsistema da tutela coletiva e sua interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº. 68.** 2018. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1242829/Fabrício_Rocha_Bastos.pdf. Acesso em 13 de setembro de 2022.
- BASTOS, Fabrício. **Curso de processo coletivo.** São Paulo: Editora Foco, 2022.
- BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos, v.2.** 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- CAPEZ, Fernando. **Nova Lei de Improbidade Administrativa.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book.*
- CONSTANTINO, Ernani Carlos. A nova lei de improbidade administrativa e a interpretação de seu sistema como “Direito Administrativo Sancionador”. **Migalhas.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/363952/a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-interpretacao-de-seu-sistema>. Acesso em: 14 de setembro de 2022.
- DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória, v.2.** 11.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.
- DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais.** 3.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2022.
- DOTTI, Marinês Restelatto. Improbidade administrativa à luz da jurisprudência dos tribunais. **Fórum Administrativo – FA,** Belo Horizonte, ano 18, n. 209, p. 51-74, jul. 2018.
- FREITAS, Daniel Santos. Improbidade: principais jurisprudências e temas afetados pela Lei 14.230/2021. **Conjur.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-29/freitas-principais-jurisprudencias-temas-afetados-lei-14230>. Acesso em: 13 de setembro de 2022.
- HOFFMANN, Luísa Tramarin. A vedação do *bis in idem* no regime sancionador da improbidade administrativa: uma análise garantista a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. 116f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/237893/TCC%20Luisa%20Tramarin%20Hoffmann.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 de dezembro de 2023.

- JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa: comentada e comparada.** Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- MACÊDO, Lucas Buril de; PEIXOTO, Ravi. **Ônus da prova e sua dinamização.** 2.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante o procedimento comum, v.2.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- NEVES, Daniel de Amorim Assumpção. **Código de Processo Civil comentado.** 5.ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.
- OLIVEIRA, J. R. P; Grotti, D. A. M. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance.** São Paulo, n. 20. ano 6. p. 97-141, jan./mar. 2022. Disponível em: [https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Sistema de Improbidade e Criticas ao Projeto de Reforma.pdf](https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Sistema_de_Improbidade_e_Criticas_ao_Projeto_de_Reforma.pdf).
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 24ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- STF. Ag AP 528/DF, Pleno, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ: 24/03/2011.
- STJ. HC 403.550/SP, 6ª Turma, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJ: 15/08/2017.
- TJ-SC. AI 5003355-21.2022.8.24.0000, 1ª Câmara de Direito Público, rel. Des. Jorge Luiz de Borba, DJ: 07/06/2022.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil: cognição jurisdicional (processo comum de conhecimento e tutela provisória), v.2.** 17.ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.
- ZAMPAR JÚNIOR, José Américo; BIZARRIA, Juliana Carolina Frutuoso. **Nulidade da decisão que condena o réu sem a produção de provas: comentários ao art. 17, §10-F, inciso II, da nova Lei de Improbidade Administrativa.** In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. **Lei de Improbidade Administrativa Reformada – Lei 8.429/92 e Lei 14.230/21.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.