

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O REEXAME NECESSÁRIO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DISCURSO DO PODER JUDICIÁRIO

Fernanda Costa Fortes Silveira Cavalcanti¹

RESUMO: A Constituição Federal em seu artigo 37, §4º consagrou a responsabilização por atos de improbidade administrativa, que passaram a ser regulamentados pela Lei 8.429/92. Desde então, mencionada lei permanece no foco das discussões doutrinárias e jurisprudenciais em diversos aspectos, dentre eles, o cabimento ou não duplo grau de jurisdição obrigatório nas ações desta natureza. Decerto, a jurisprudência ocupa papel principal nessa controvérsia, de forma que as decisões antagônicas, em especial do mesmo tribunal, acabam por contribuir com a insegurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Improbidade Administrativa. Reexame necessário. Jurisprudência.

ABSTRACT: The Federal Constitution in the article 37, §4º devote the punishment of those responsible for administrative improbity acts, which are now regulation by Law 8.429/92. Ever since, mentioned law remains at the center of doctrinal and jurisprudential discussions on various aspects, including the pertinence or not of the dual degree compulsory jurisdiction in actions of this nature. Sure, the jurisprudence has main function in this controversy, so that divergent decisions, particularly the same court, contribute to juridical insecurity.

KEY-WORDS: Administrative law. Administrative Improbity. Required Review. Jurisprudence.

INTRODUÇÃO

Os desvios de condutas dos indivíduos sociais são punidos pelo Estado desde os primórdios, e a partir da entrada em vigor da Lei 8429/92, valores de ética, moralidade, honestidade e probidade ganharam especial proteção.

Ocorre contudo, que diversas foram as discussões travadas a respeito desta Lei, dentre as principais observa-se a inconstância de decisões divergentes, em especial no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, no que toca o duplo grau de jurisdição obrigatório nas ações de improbidade administrativa, tal inconsistência é ponto crucial para contribuição com a insegurança jurídica.

¹Graduanda pelo Centro Universitário Tiradentes.
E-mail: fernandacostafortes@hotmail.com

A partir da análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e os argumentos utilizados para aplicação ou afastamento do instituto do reexame necessário nas ações pertinentes a improbidade administrativa, o presente artigo busca demonstrar a necessidade da solidificação de um entendimento para satisfazer a segurança jurídica, que se mostra um verdadeiro mecanismo que alicerça toda a atividade jurisdicional.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O direito nasce da necessidade de disciplinamento do comportamento humano, com vistas ao bom convívio em sociedade, e, desde os primórdios, o cumprimento das normas impostas caminha lado a lado às sanções decorrentes de sua inobservância. Com a evolução do direito, esse disciplinamento passou a ser feito por meio de textos legais. Neste sentido, a interpretação destes textos foi inevitável para que pudesse ser extraído o sentido e o alcance das normas e suas respectivas sanções.

O constituinte originário, no artigo 37, §4º da Constituição Federal brasileira, ao dispor que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” regulou o dispositivo insuficientemente. De tal sorte, a visível norma de eficácia limitada contida no dispositivo, necessitou de norma infraconstitucional para que pudesse surtir efeitos práticos.

Nesta esteira, coube a lei infraconstitucional regulamentar forma e gradação da aplicação das sanções constitucionalmente previstas decorrentes de atos de improbidade administrativa. Assim sendo, a partir da entrada em vigor da Lei nº 8.429/92, surgiu doutrinariamente, discussão acerca da esfera de responsabilidade atinente a prática de atos ímprobos, ficando decidido pelo STF no bojo da ADI 2797², que o ilícito de improbidade tem natureza jurídica civil, nada obstante ser possível a responsabilização ainda na órbita penal e administrativa, consoante art. 12 do supracitado instituto legal.

A doutrina processualista majoritariamente entende que para a punição do agente ímprobo, é necessária uma ação civil pública com especificidades, tendo em vista as peculiaridades contidas na Lei 8.429/92. É certo que a ação civil pública, definida por Gianpaolo Poggio Smanio como ação “(...) que tem por objeto os interesses transindividuais ou metaindividuais”³ e o ato de improbidade estão ligados umbilicalmente, haja vista que o interesse tutelado, que perpassa a órbita individual, paira sob a proteção do sentimento social de dever de zelo com a coisa pública.

Debruçando-se sobre a análise da Lei de Improbidade, é facilmente perceptível que este diploma legal além de graduar as sanções atinentes ao cometimento de atos ímprobos, ampliou o rol de sanções previstos constitucionalmente, contudo, o Supremo Tribunal Federal (AgRg no RE 598588)⁴, à unanimidade dos votos, opinou pela constitucionalidade desta ampliação, sob égide de que o dispositivo constitucional não se esgota na interpretação literal de sua redação, entendendo assim, que o legislador infraconstitucional não extrapolou os parâmetros estabelecidos pelo Texto Maior.

Impende-se mencionar que as inovações decorrentes da entrada em vigor da Lei de Improbidade Administrativa, sedimentando nova estrutura sancionatória disposta a proteger princípios constitucionais, permanecem no centro de debates doutrinários e jurisprudenciais por mais de vinte anos.

É hialino que tamanha importância se dá em razão do regime da improbidade administrativa ter nascido como uma resposta constitucional inspirada no anseio da sociedade brasileira em revitalizar a moralidade condizente as atividades estatais, rechaçados por valores como lealdade, honestidade, zelo. Não é outro o sentimento compartilhado nas Cortes Superiores, como exposto no julgamento do AgRg no REsp nº. 1245622/RS⁵, da relatoria do Ministro Humberto Martins, discorrendo que a interpretação da Lei nº 8.429/92 tem como fito a blindagem aos mais elevados princípios da administração pública contra corrupção, contra a imoralidade qualificada, contra “a grave desonestidade funcional, não se coadunando com a punição de meras irregularidades administrativas ou transgressões disciplinares”.

A Carta Magna dispõe de dois mecanismos processuais de crucial importância na defesa à moralidade administrativa, quais sejam: a ação popular, com espeque no art. 5º, LXXIII, e a ação de improbidade administrativa, pautada no art. 37, §4º. As diferenças entre os dois institutos

se centralizam quanto aos legitimados à sua propositura e aos pedidos que podem ser formulados em cada ação. Enquanto a ação popular só pode ser proposta por pessoa física em pleno gozo de direitos políticos no país, tendo como objetivo, dentre outros, a anulação do ato lesivo a moralidade, a ação de improbidade somente pode ser intentada pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, e abrange diversos efeitos, dentre eles o ressarcimento integral do dano causado ao erário, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, multa civil, suspensão dos direitos políticos, etc.

2 DA REMESSA NECESSÁRIA

A remessa necessária, originariamente denominada recurso de ofício, constitui um dos temas mais relevantes envolvendo a Fazenda Pública, e é conceituado como o reexame de uma decisão pelo Poder Judiciário, em outro grau de jurisdição, sem que para tal haja a iniciativa de terceiros. Deste modo, o termo “recurso” passou a ser inapropriado para a denominação do instituto, tendo em vista que não preenche a característica de voluntariedade, prevista nos recursos.

Não são poucas as discussões a respeito do reexame necessário, também denominado remessa necessária ou duplo grau de jurisdição obrigatório. De um lado o entendimento de que tal instituto afrontaria o princípio da igualdade, de outro, que é legítimo por constituir verdadeiro resguardo ao erário na defesa do patrimônio público.

Quanto a sua natureza jurídica, demonstra-se mais coerente sustentar como condição de eficácia da sentença, sob égide da Súmula nº 423 do STF, que assim dispõe: “Não transita em julgado a sentença por haver omitido o recurso *ex officio*, que se considera interposto *ex lege*”. Neste sentido, até que seja julgado o reexame necessário pelo Tribunal, não há que se falar em coisa julgada material, ressalta-se, nas sentenças de mérito proferidas contra a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público.

É certo que as críticas existentes em torno do assunto não foram suficientes para eliminar a remessa necessária do novo Código de Processo Civil, já vigente, tendo em vista o seu disciplinamento no art. 496.

Compete mencionar que a recém-instituída legislação processual, ao admitir, no art. 356, os julgamentos parciais de mérito por meio de decisões interlocutórias, em razão da sua própria essência de ser, também deverão se submeter à remessa necessária. Porém, já sedimentada em julgado do STJ, a posição de que as demais decisões interlocutórias carecem de base legal, ainda que proferida a decisão contra a Fazenda Pública.⁶

3 DA SEGURANÇA JURÍDICA

É cediço que no direito brasileiro a jurisprudência é “a forma de revelação do direito que se processa através do exercício da jurisdição, em virtude de uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais”⁷. Nesta senda, a jurisprudência se mostra como importante ferramenta à interpretação e aplicação da lei no caso concreto.

Entretanto, há de se levar em consideração que é comum depararmos com decisões diametralmente opostas, por vezes dentro do mesmo tribunal, contribuindo para o fenômeno da insegurança jurídica. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a segurança jurídica se constitui em princípio geral do direito, fazendo parte da essência do próprio direito, em sábias palavras:

Deveras, princípios gerais de direito são vetores normativos subjacentes ao sistema jurídico-positivo, não porém como um dado externo, mas como uma inerência da construção em que se corporifica o ordenamento.⁸

Tal entendimento é compartilhado por imensa parte da doutrina e corroborado pelo Superior Tribunal Federal, que já utilizou o trecho abaixo esposado, do constitucionalista português José Gomes Canotilho, em seus julgados reiteradas vezes. Vejamos:

Estes dois princípios - segurança jurídica e proteção da confiança - andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objetivos da ordem jurídica - garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito - enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos. A segurança e a proteção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios atos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da

proteção da confiança são exigíveis perante ‘qualquer ato’ de ‘qualquer poder’ - legislativo, executivo e judicial.⁹

A segurança jurídica, por ser um verdadeiro princípio, revelando valores fundamentais, funciona como alicerce de todo o ordenamento jurídico, de forma que a insurgência deste se reveste de gravidade imensurável. Acentua Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.¹⁰

4 DA REMESSA NECESSÁRIA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Curiosa discussão acerca do duplo grau de jurisdição obrigatório nas ações de improbidade administrativa tem ganhado especial atenção nos tribunais superiores, e colaborado com a insegurança jurídica decorrente de decisões antagônicas. O Superior Tribunal de Justiça, em agravo regimental em sede de recurso especial, sustentou em seu bojo a aplicação analógica do art. 19 da Lei de Ação Popular às sentenças de improcedência de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, entendendo que ambas se sujeitam ao reexame necessário. Segue a ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965.1. “Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário” (REsp1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, j. 19.5.2009, Dje29.5.2009).2. Agravo Regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 1219033 RJ 2010/0184648-8, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 17/03/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/04/2011) (grifo nosso)¹¹

Não faltam vozes a defender tal entendimento, eis que diante das semelhanças da ação popular e ação civil pública, verdadeiros instrumentos destinados a proteção do patrimônio público em *lato sensu*, componentes do microssistema processual de tutela coletiva, ambas

devem ser submetidas a remessa necessária, por previsão do art. 19 da Lei nº 4.717/65. No mesmo sentido, lecionam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

É de ressaltar que a sentença de improcedência, quando proposta a demanda pelo ente de direito público lesado, reclama a incidência do art. 475 do CPC, sujeitando-se ao duplo grau obrigatório de jurisdição. O mesmo ocorrerá quando proposta a ação pelo Ministério Público ou pelas associações, incidindo, agora, a regra do art. 19 da Lei da Ação Popular, uma vez que, por agirem os legitimados em defesa do patrimônio público, é possível entender que a sentença, na hipótese, foi proferida 'contra' a União, o Estado ou o Município, mesmo que tais entes tenham contestado o pedido inicial (art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92 c.c. art. 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/65).¹²

Argumento que contribui para a submissão ao reexame necessário dos processos pertinentes ao cometimento de atos de improbidade administrativa é o de que as disposições da Lei de Ação Popular se aproveitam a todo o microssistema coletivo, com a ressalva de que:

[...] obviamente, deverá o intérprete aferir – em concreto – a eventual incompatibilidade e a especificidade de cada norma coletiva em relação aos demais diplomas, já que as leis que formam esse conjunto de regulação ímpar, sem exceção, interpenetram-se e subsidiam-se de forma harmônica, em especial no que concerne ao processo coletivo, em razão da dicção individual do Código de Processo Civil.¹³

Partindo do pressuposto que a probidade administrativa seria um direito fundamental difuso, haveria a inserção no Sistema Único Coletivo, merecendo especial proteção pelo valor que carrega, de forma que os argumentos coadunariam com o afastamento do regramento da remessa necessária contida no Código de Processo Civil, incidindo o art. 19 da Lei de Ação Popular.¹⁴

Ao revés, há o entendimento, no mesmo tribunal que em oportunidade anterior (REsp. 1.108.542/SC, Rel. Min. Castro Meira, DJe 29.05.2009)¹⁵, se posicionou no sentido de que não há que se falar em reexame necessário em ações de improbidade administrativa, haja vista o rito próprio que esta segue, contido na Lei 8.429/92, e ainda, a ausência de previsão legal da remessa de ofício, não cabendo aplicação subsidiária da Lei 4.717/65.

Sustenta-se ainda que para aplicação do duplo grau de jurisdição obrigatório, é pressuposto essencial que este tenha sido instituído por lei processual, e que não há uma lacuna na Lei de Improbidade Administrativa a ser suprida pela Lei de Ação Popular, especialmente pelo fato de que a aplicação da remessa necessária deve ser interpretada de forma restritiva, em razão desta ser um instrumento de exceção no ordenamento jurídico pátrio.

Em que pese não haver na lei processual civil previsão de remessa necessária nos processos que envolvem atos ímprobos sancionados pela Lei 8.429/92, é perfeitamente possível que a legislação que rege a matéria preveja tal mecanismo processual, a exemplo da sentença que decide o pedido de nacionalidade de filhos de brasileiros nascidos em outro país (Lei nº 818/1949, art. 4º, § 3º), a Lei Complementar nº 76/1993, em seu art. 13, § 1º, que rege a desapropriação do imóvel rural e o art. 28, §1º do Decreto Lei nº 3.365/1941, pertinente a desapropriações por utilidade pública, quando o expropriante é condenado a pagar indenização em valor superior àquele oferecido.

Ocorre que o legislador não o fez, e ressalta-se, a ausência de previsão da remessa necessária não se dá apenas na própria Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) como também na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), parecendo-nos óbvio que o legislador permaneceu silente por não entender imprescindível o instituto mencionado. Neste aspecto, é hialino que não há lacuna, não há necessidade de integração do microsistema processual, e não há, por fim legitimidade na aplicação analógica do art. 19 da Lei nº 4.717/65.

É inegável o fato de que ambas as ações se voltam para o resguardo do patrimônio público e a defesa da moralidade administrativa, contudo, como já mencionado alhures, não são poucas as diferenças entre elas, perpassando pelos legitimados para propositura e adentrando, mormente, nos objetivos de cada uma, que não se confundem. Foi feliz o Ministro Cesar Asfor Rocha ao discorrer acerca do tema em seu brilhante livro.

E por qual razão jurídica se invocaria a incidência do art. 19 da Lei da Ação Popular no processo da Ação de Improbidade Administrativa? Deve-se reconhecer que a Lei 8.429/1992 é lacunosa? Ou a omissão do legislador é, pelo contrário, eloquente, no sentido de não admitir a remessa oficial, quando a sentença da Ação de Improbidade for pela improcedência do pedido? Inclino-me pela resposta afirmativa à última indagação, isto é ilícito, enquanto a Ação Popular é declaratória de nulidade ou anulatória de ato administrativo, não ostentando aquela característica: seria como se instruir a remessa de ofício na Ação Penal julgada improcedente, ou mesmo quando a denúncia fosse rejeitada initio litis. A improcedência da Ação de Improbidade Administrativa gera, em prol do imputado, uma situação favorável à sua inocência, aliás presumida desde o seu início, quanto à alegação que lhe fora assacada de prática de ato de improbidade, por isso que a sua desconstituição, dada a natureza sancionadora da norma, deve submeter-se à via ou ao trâmite recursal da apelação do Ministério Público, objetivando a sua reforma – e não à remessa obrigatória – situação que não se faz presente na Ação Popular.¹⁶

Ademais, consoante lição de Humberto Theodoro Júnior: “toda alteração ou supressão de casos de remessa *ex officio* importa modificação ou eliminação de competência absoluta (hierárquica)”¹⁷, o que é inadmissível.

Outro aspecto hialino é que Lei 7.347/85 vislumbrou tão somente a incidência do Código de Processo Civil “naquilo em que não contrarie suas disposições” (art. 19), e assim, não há alternativa senão a aplicação direta do CPC, o qual inegavelmente não previu o duplo grau de jurisdição obrigatório.

Assevera-se, como acima exposto, que a inaplicabilidade do recurso de ofício nas ações em comento não retira a legitimidade do Ministério Público ou pessoa jurídica interessada se insurgirem contra as decisões, utilizando-se, quando insatisfeitos, da interposição dos recursos propriamente ditos, na busca da reconstrução dos mais elevados valores morais contidos no seio da Lei de Improbidade Administrativa.

CONCLUSÃO

Diante do embate, é cristalina a insegurança jurídica que se surge, sendo indene de dúvidas a enorme contribuição do novel Código de Processo Civil no tocante a segurança jurídica, que demonstra ser um verdadeiro mecanismo de estabilidade do ordenamento jurídico, ganhando especial atenção, consoante redação do caput do art. 926, ao preceituar que os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Imperioso concluir que, com base nas exigências da hermenêutica intrínsecas ao paradigma do Estado Democrático de Direito, demonstra-se mais coerente o posicionamento de que o reexame necessário é excepcional em nosso ordenamento jurídico, e como tal, não há que se falar em interpretação extensiva pertinente ao reexame necessário nos casos de improbidade administrativa. Não se pode olvidar ainda que é de se exigir que o Poder Judiciário como vetor não apenas interpretativo, mas também reconstrutivo da legislação – pelo fato desta estar em constante acompanhamento social – satisfaça a segurança jurídica, unificando entendimento diante do tema, tal como preceitua o Código de Processo Civil vigente.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Embargo de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2797. Embargante: Procurador-Geral da República. Embargado: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Relator: Ministro Menezes Direito. Brasília, 22 de setembro de 2009. **Diário de Justiça Eletrônico**, 28.02.2013.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Interesses difusos e coletivos**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 110.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 598588. Agravante: Ary Ribeiro Guimarães. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 02 de fevereiro de 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, 26.02.2010.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1245622/RS. Agravante: Ministério Público do Rio Grande do Sul. Agravado: Alberto Olivier. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 16 de junho de 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**, 24.06.2011.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.460.980/RS. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: RHBrasil Serviços Temporários LTDA. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 24 de fevereiro de 2015. **Diário de Justiça**, 03.03.2015.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 167.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 129.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002, p. 257.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 748.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1219033/RJ. Agravante: José Stelman Travassos Porto. Agravado: Ministério Público Federal. Relator:

Ministro Herman Benjamin. Brasília, 17 de março de 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**, 25.04.2011.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Lúmen Juris: Rio de Janeiro, 2. ed. 2004, p. 858.

DIDIER Jr., Fredie; MOUTA, José Henrique. **Tutela Jurisdicional Coletiva**. JusPodivm: Salvador, 2009, p. 384.

SILVEIRA, Ana Cristina de Melo; GOMES Jr., Luiz Manoel. **O Novo Código de Processo Civil e Algumas Reflexões Iniciais Acerca das Implicações na Ação de Improbidade Administrativa**. Revista de Processo, Volume 250/2015, p. 341 – 362.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.108.542/SC. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Germano João Vieira e outros. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 19 de maio de 2009. **Diário de Justiça Eletrônico**, 29.05.2009.

ROCHA, César Asfor. **Breves Reflexões Críticas sobre a Ação de Improbidade Administrativa**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 135-136.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento**, 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 544.