

ADMINISTRADORES E PROVEDORES DE ENTIDADES PRIVADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE SAÚDE COMO SUJEITOS ATIVOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA RESPONSABILIZÁ-LOS *

Hélvio Simões Vidal
Promotor de Justiça

O presente estudo objetiva discutir a possibilidade de incidência da Lei n. 8.429/92, a chamada Lei de Improbidade Administrativa, quando os atos típicos de improbidade enumerados nos artigos 9º, 10 e 11 daquela "*lex*" forem imputados a diretores, administradores, provedores ou quaisquer pessoas que detenham algum poder de gestão ou administração em entidades prestadoras de serviço de saúde, principalmente os gestores e provedores de entidades cuja natureza jurídica seja de direito privado, mas que, por força estatutária ou por *convênio* com órgãos públicos, prestem serviços de saúde à comunidade, como é o caso típico dos provedores das *Santas Casas*, como entidades destinadas ao acolhimento do *pobre e carente*.

A matéria suscita indagações de fundo sobre a legitimação do Ministério Público como parte ativa para o ajuizamento de Ação Civil Pública de responsabilização dos dirigentes destas entidades, bem como para o manejo de medidas preventivas e controladoras do patrimônio público, além de constituir-se em palco para debate quanto a um importante interesse difuso, qual seja o direito à saúde.

O controle da Administração Pública em geral e, por conseguinte, de seus agentes, não é controvertido em doutrina ou jurisprudência. A possibilidade de responsabilização dos gestores de dinheiro público tem reconhecimento de longa data. Pela Lei das Doze Tábuas, o suborno perpetrado por um magistrado seria punido com sua própria cabeça ("*Se pela parte de um juiz for subornado, sua cabeça rolará ao chão*"), denominando-se o seu enriquecimento ilícito "*crimen repetundarum*" (cf. Wolgran Junqueira Ferreira, *Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função*, Edipro, 1994, pg. 09). No que toca, então, à Administração direta ou indireta dos poderes do Estado não pode pairar qualquer dúvida sobre a submissão de seus agentes ao mais dilargado espectro de controle, seja ele exercitado no âmbito da própria Administração (controle administrativo) ou pelos demais poderes (legislativo e judiciário).

O principal fundamento para a sua necessária admissão encontra-se no *princípio da legalidade* (CR-88, art. 37 "*caput*") sujeitando a ele toda a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito

*** Tese aprovada por unanimidade**

Federal e dos Municípios, tratando-se "*do mais importante princípio em termos de função administrativa*" (José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de direito administrativo*, Lumen Juris, 2ª ed., 1999, pg. 598).

A integralidade dos órgãos da Administração Pública, assim, submete-se ao princípio fundamental do controle de seus atos e agentes, estendendo-se este controle a "*todos os níveis e em todos os órgãos*" (José dos Santos Carvalho Filho, ob. cit. pg. 600), "*porque a gestão de interesses alheios, como é o caso da Administração, implica naturalmente a prestação de contas de ações e resultados aos titulares dos mesmos interesses, no caso a coletividade*" (idem, ibidem, pg. 601).

De fato, a finalidade do controle "é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade" (Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Direito administrativo*, 8ª ed., Atlas, 1997, pg. 479), abrangendo a fiscalização e a correção dos atos ilegais, e, em certa medida, os inoportunos e inconvenientes (idem), "com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico" (idem, ibidem).

A difusa aceitação do controle referido não é questionada porque a referência quanto ao sujeito passivo do controle sugere que os fins perseguidos se referem ao Estado e, portanto, não grassa questionamento quanto à inteira submissão da Administração Pública às possíveis espécies de controle existentes no direito positivo.

A Administração Pública, como sinônimo do próprio Estado, rege-se pelo princípio do *controle integral* de seus atos, sendo neste sentido empregado o vocábulo, ou seja, "*significando o próprio Estado*" (Diógenes Gasparini, *Direito administrativo*, Saraiva, 1995, pg. 29; José Cretella Júnior, *Curso de direito administrativo*, Forense, 14ª ed., 1995, pg. 14).

No que pertine ao *controle judicial dos atos da Administração*, impõe-se, sempre, sua admissão, por força do princípio da inafastabilidade da apreciação judicial de qualquer lesão ou ameaça a direito, com acento constitucional (CR-88, art. 5º, XXXV). Vigendo o sistema brasileiro em torno do chamado "*judicial control*", encontra-se integralmente girando na conformidade do "*princípio judiciarista*", tal como nos demais sistemas "*nos quais é o Poder Judiciário, exclusivamente, o único dotado de força legal para dizer, em definitivo, o que é o Direito*" (Alberto Nogueira, *Jurisdição das liberdades públicas*, Renovar, 2002, pg. 63). Portanto, esta importante matriz controladora jamais poderá ser excluída na averiguação dos atos praticados pelo próprio Estado.

De fato, existindo no nosso ordenamento unidade de jurisdição, é ao Poder Judiciário "*e só a ele que cabe resolver definitivamente sobre quaisquer litígios de direito*" (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Elementos de direito administrativo*, Malheiros, 3ª ed., 1992, pg. 62). Detendo a universalidade da jurisdição, quer no que respeita à legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais, quer no que atina à sua própria constitucionalidade, "*cabe ao judiciário anular atos inválidos da*

Administração, bem como impor a ela mesma os comportamentos que esteja de direito obrigada" (idem).

O controle, porém, de entes que têm vida própria fora do Estado, não é desconhecido de nosso sistema positivo. Com o advento da *Ação Popular*, via Constituição de 1934, de forma pioneira e, em âmbito infraconstitucional, pela Lei Federal n. 4.717\65, alargou-se substancialmente o âmbito do controle dos atos de gestão e administração praticados pelas entidades ou pessoas jurídicas privadas desde que elas respondam a um *interesse da coletividade* (como é o caso de entidades pias, altruísticas, de amparo ou, v.g., prestadoras de serviços públicos de atendimento e amparo a pobres e carentes na área de saúde pública) que constitui-se no primado básico orientador da própria *Ação Popular*.

De fato, ela "é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade" (Hely Lopes Meirelles, *Mandado de segurança e ação popular*, RT, 5ª ed., 1978, pg. 65), traduzindo-se num direito utilizável para a "defesa do interesse público, do direito do próprio povo" (Pinto Ferreira, *Ação popular*, Enciclopédia Saraiva do Direito, vol. 3, pg. 373), por meio da qual se atribui ao povo, ou parcela dele, legitimidade para pleitear "a tutela jurisdicional de interesse que não lhe pertence, ut singulis, mas à coletividade" (José Afonso da Silva, *Ação popular constitucional*, Enciclopédia Saraiva do Direito, cit. vol. 3, pg. 387). Nela invocam-se "interesses coletivos" (Lívio Paladin, *Azione popolare*, *Novissimo Digesto Italiano*, II, pg. 88).

O histórico deste instituto, de inegável eficiência prática, demonstra o seu *constante alargamento*, para abranger a possibilidade de anulação ou declaração de nulidade dos atos lesivos perpetrados em detrimento do patrimônio da União, Estados e Municípios (CR-1934, art. 113), bem como os *atos lesivos das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista* (CR-1946, art. 141, § 38), chegando-se, na última versão constitucional (CR-88, art. 5º LXXXIII), ao atual texto que admite a "*actio popularis*" como instrumento de proteção do patrimônio público "*ou de entidade de que o Estado participe*", além da moralidade administrativa, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural.

Vigorava a CR-1946 quando entrou em vigor a Lei n. 4.717\65. Esta, porém, não se limitava a disciplinar o processo da ação popular (que pela redação do art. 141, § 38 da Constituição deveria restringir-se à declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio do próprio Estado, além das *entidades autárquicas e sociedades de economia mista*), indo além para ampliar o texto constitucional e incluir as *empresas públicas, serviços sociais autônomos, instituições ou fundações para as quais haja concorrido o tesouro público com mais de 50% do patrimônio ou receita anual*, empresas incorporadas ao patrimônio da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, ou *quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos* (art. 1º "caput").

Ainda com mais força expansiva, previu o § 2º do art. 1º da mesma "lex" a possibilidade de controle judicial de atos lesivos ao patrimônio de *instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de 50% do patrimônio ou receita anual*, bem como de pessoas jurídicas ou *entidades subvencionadas*

pelo tesouro público, somente aqui limitando as consequências patrimoniais da invalidez ao limite e repercussão dos atos lesivos sobre a contribuição dos cofres públicos, redação esta que viria a influenciar marcadamente o texto da Lei n. 8.429\92, quando o legislador disciplinou a chamada improbidade administrativa.

O alargamento das pessoas e entidades sujeitas à Ação Popular, de balde a limitação do texto constitucional (que falava atos lesivos ao Patrimônio da União, Estados, Municípios e *entidades autárquicas* bem como *sociedades de economia mista*), não causou espanto à melhor doutrina. Hely Lopes Meirelles (*Mandado de segurança e ação popular*, cit. pg. 73), criticava o texto da Lei n. 4.717\65 pelo excessivo casuísmo, porém mencionava que a lei de Ação Popular havia abrangido "*os atos de todas as pessoas jurídicas de direito privado, nas quais o Poder Público tenha interesses econômicos predominantes em relação ao capital particular*", não divisando, aí, nenhuma inconstitucionalidade.

A mesma impressão encontrava-se na profunda obra de José Afonso da Silva (*Ação popular constitucional*, cit. pg. 394), para quem afiguravam-se perfeitamente legítimas as inovações da lei ordinária "*por não se conflitarem com qualquer princípio constitucional*" (g.n.). Para ele, não somente uma inovação encontrava-se contida na lei de Ação Popular, porém, mantinha-se, com o acréscimo de outras entidades, o sentido precípua do dispositivo da Lei Maior, sem se vulnerarem outros direitos por ela conferidos. E, comentando especialmente o art. 1º da lei n. 4. 717\65, onde encontra-se ampliado o texto constitucional, finalizava: "*Em todos os casos indicados, há patrimônio público, sendo do interesse da coletividade que seja administrado com probidade – fundamento da ação popular*" (ob. cit. pg. 394).

Do jorizado até agora, retira-se que Lei de Ação Popular previu o controle jurisdicional dos atos lesivos praticados em detrimento do patrimônio de entidades privadas, quer sejam mantidas, subvencionadas ou nas quais o Poder Público participe (em qualquer modalidade) sendo relevante salientar que a redação do texto constitucional fala em ato lesivo ao patrimônio público ou da própria entidade onde haja o Estado tomado parte, mesmo que sob a modalidade de *participação na criação, custeio do patrimônio ou receita anual* das entidades ou *instituições privadas* (art. 1º § 2º Lei n. 4. 717\65), sendo que, nestes casos, a lesão atinge patrimônio "*equiparado*" ao público (cf. José Afonso da Silva, *Ação popular constitucional* cit. pg. 395).

Não é estranho, assim, ao nosso sistema constitucional, bem como à legislação ordinária, a previsão de controle judicial das entidades de direito privado, que ficam, em face à *participação do Estado* em seu patrimônio ou receita anual, sujeitas à sindicância pelo autor da ação popular, e, reflexamente, pelo próprio Estado. A razão disto é que, mesmo transferindo àquelas entidades parte do patrimônio público, conserva o direito positivo o máximo interesse na correta gestão daqueles bens. Não é o fato singular da ocorrência de transferência patrimonial que desfigura o interesse público em uma administração correta e proba no âmbito das entidades privadas.

O sentido da expressão "*patrimônio público*", assim, abarca, não somente bens, direitos ou valores econômicos pertencentes ao próprio Estado, como, também, aqueles que hajam sido transferidos ao particular, como forma de participação do Estado nas entidades privadas, podendo esta participação dar-se sob a modalidade de *criação* e *custeio* do patrimônio ou da *receita anual*, ou, ainda, de *subvenção*.

Mesmo nestes casos, existe interesse público que as torna passíveis de controle, estando a participação do Estado nas entidades privadas a indicar a afetação pela preservação de valores sociais e comunitários, vinculando-as ao interesse público.

Tomando a Lei de Ação Popular (art. 1º) a expressão "*patrimônio público*", em "*sentido amplo*" (José Afonso da Silva, *O ministério público nos processos oriundos do exercício da ação popular*, RT, 366\16), é visível que nas entidades privadas onde haja participação do Estado (nas modalidades acima referidas) sedimenta-se um *interesse social* e comunitário na preservação do patrimônio público. Nelas está subjacente um *interesse coletivo* que é, enfim, a própria razão da existência da ação popular, cuja missão é a de preservar e defender o *interesse social e comunitário* (José Afonso da Silva, ob. cit. pg. 17).

Não foi esta a razão, aliás, da obrigatoriedade de participação do Ministério Público nos processos veiculados pela ação popular. Na *preservação do valor social* (Jorge Luiz de Almeida, *A ação popular e o ministério público*, RT 436\279-280), recolheu o legislador um preceito magno, fruto da experiência cultural "*que indica o Ministério Público vinculado com o interesse público*" (ob. cit. pg. 279). É este interesse, em síntese, o que delimita tanto a fundamentação da ação popular quanto a atuação do Ministério Público nestes processos, "*por decorrência mandamental constitucional*" (idem, ibidem). Por meio da Ação Popular, inclusive, armou-se o cidadão de "*um eficiente instrumento de defesa do patrimônio público, contra a improbidade administrativa e a corrupção governamental*" (Hely Lopes Meirelles, *Ação popular*, RT 360\432-434).

No sistema da Ação Popular não é estranho o exercício do direito de ação pelo próprio Ministério Público, podendo assumir variadas texturas processuais. Chama a atenção os artigos 9º, 16 e 19, § 2º da Lei n. 4. 717\65. Na primeira hipótese (art. 9º), assume o Ministério Público a função de *sucessor do autor*, em caso de desistência ou à "*absolvição de instância*" (significando, hoje, os casos de extinção do processo, sem julgamento de mérito, cf. Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Direito administrativo*, cit. pg. 529). Na segunda hipótese (art. 16) atua como *substituto do autor* (José Afonso da Silva, *O ministério público nos processos oriundos do exercício da ação popular*, cit. pg. 12), quando o autor popular originário não promove a execução da sentença condenatória, caso em que "*o representante do Ministério Público o substituirá, promovendo-a obrigatoriamente*" (idem, ibidem). E, finalmente, no caso do art. 19, § 2º da Lei n. 4. 717\65, quando atua como "*custos legis*", exercitando os poderes inerentes à obrigatoria fiscalização do processo.

Interessante observar que neste sistema poderá o Ministério Público exercer o direito de ação contra os legitimados passivos para a ação (art. 6º), mesmo que a demanda tenha sido proposta em face às entidades privadas referidas no art. 1º, § 2º (instituições ou

fundações criadas ou custeadas pelo tesouro público ou entidades subvencionadas pelo Estado). A dicção do artigo 6º da Lei n. 4. 717/65 mostra-nos que o legislador pretendeu efetuar um "*discrimen*" tanto das pessoas públicas, bem como das entidades privadas sindicáveis, determinando, ainda, que a ação deverá ser proposta também contra as autoridades, funcionários ou *administradores* que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade (*rectius*, "causa"), à lesão ao patrimônio público, bem como contra os beneficiários diretos da lesão patrimonial.

Parece-nos que os termos *autoridades*, bem como *funcionários* referem-se, respectivamente, às pessoas que ocupem *cargo público* nas entidades ou pessoas jurídicas que personificam o próprio Estado, assim como os "*administradores*" das demais *entidades privadas* sujeitas à sindicância por meio da ação popular.

Estas observações são de estrita importância quando se toma como referencial a Ação Civil Pública para o controle do patrimônio público e do meio ambiente, casos em que "*há uma superposição de medidas, já que a ação civil pública serve à mesma finalidade*" (da Ação Popular) "*consoante decorre do art. 129, III da Constituição e da lei n. 7. 347 de 24-7-85*" (Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Direito administrativo*, cit. pg. 527), havendo diferenças básicas entre uma e outra (Ação Popular e Civil Pública) somente na questão da legitimidade ativa e eventuais consectários, como suspensão dos direitos políticos, perda da função, multa civil etc. inexistentes na primeira. De toda forma "*poderá até ocorrer a hipótese de cabimento das duas ações, quando o ato lesivo for praticado por uma das pessoas definidas no art. 1º da Lei n. 4.717*" (idem, pg. 528).

No ponto em que estamos, cabe indagar se, podendo o Ministério Público funcionar como *sucessor* ou *substituto* do autor popular, contra ato lesivo praticado em detrimento de quaisquer entidades privadas referidas na própria lei, lhe estaria vedado o exercício da Ação Civil Pública contra os mesmos administradores, na idêntica hipótese de lesão ao patrimônio público.

Os tópicos que nos interessam, especificamente, estão na abordagem do art. 129, III da CR-88, bem como no importante art. 1º e *parágrafo único* da Lei n. 8. 429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), acometendo o texto constitucional como função institucional do Ministério Público a promoção da Ação Civil Pública para proteção do "*patrimônio público e social*" e de outros interesses difusos e coletivos, bem como a previsão na lei ordinária de hipóteses de improbidade administrativa que ocasionam "*prejuízo ao erário*" (art. 10, incisos I\XIII), sujeitando às suas sanções os *atos praticados em detrimento do patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual*.

As *entidades privadas* prestadoras de *serviços de saúde* (consideradas pela Carta Magna como de *relevância pública* – art. 197), tais como as Santas Casas de Misericórdia, bem como seus administradores sujeitam-se à Lei de Improbidade Administrativa?

Se tomarmos em consideração os argumentos até aqui expostos, parece-nos que seriam suficientes para uma resposta afirmativa à indagação do parágrafo antecedente; entretanto, a eles pode somar-se uma outra sorte de considerações de matiz normativa constitucional bem como infra-constitucional irrefutáveis. A começar pela adjetivação de "*relevância pública*" dada aos serviços prestados por aquelas entidades privadas prestadoras de *serviços de saúde* (CR-88, art. 197), bem como pela expressa atribuição ao Ministério Público da tarefa institucional consistente em zelar pelos serviços de relevância pública, "*promovendo as medidas necessárias a sua garantia*" (CR-88, art. 129, II).

As Santas Casas de Misericórdia são entidades, ao comum das vezes, de personalidade jurídica de direito privado e que prestam serviços de saúde aos *pobres e carentes*. Tais serviços, ainda, são gratuitos, porque universais. Aqui reside, pelo menos, um nobre *interesse coletivo*, atingindo a uma camada da sociedade que, não podendo usufruir dos serviços de saúde pagos (planos de saúde privados, associação a entidades profissionais com garantia de utilização de planos de saúde etc.), necessita socorrer-se aos serviços por elas prestados, na maioria das vezes o único disponível.

Na quase totalidade dos casos, participam estas entidades pias e altruísticas do chamado *sistema complementar de saúde*, possuindo preferência constitucional para a execução destes serviços (CR-88, art. 199), materializada esta participação através de *contrato de direito público* ou "*convênio*". Reside aqui um magno princípio de direito público e que, conjugado com os argumentos já desenvolvidos, irão fundamentar a inteira aplicação da chamada Lei de Improbidade aos administradores daquelas entidades.

De fato, a Lei n. 8.080\90, regulando as ações e serviços de saúde, em todos os níveis da federação, volta a reprisar os princípios constitucionais, acometendo às *pessoas jurídicas de direito privado* a tarefa de promoção, proteção e recuperação da saúde (art. 20), atribuindo-lhes *participação suplementar*, quando a disponibilidade dos serviços for insuficiente para garantir a cobertura assistencial da *população de uma determinada área* (art. 24), dando preferência às entidades privadas (das quais são exemplo as Santas Casa de Misericórdia), o que se formaliza por *contrato ou convênio*, "observadas as normas de direito público" (art. 24, *parágrafo único* Lei n. 8.080\90).

A previsão constitucional (art. 199) quanto à participação das entidades privadas nos serviços de saúde, de forma complementar, mediante "*convênio*" ou contrato de direito público, contraria a mais abalizada doutrina administrativista que, estudando os serviços públicos, afirma inexistir referência expressa na Constituição vigente quanto à subsistência do convênio como pacto administrativo (*neste sentido*, José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de direito administrativo*, cit. pg. 160; Diógenes Gasparini, *Direito administrativo*, cit. pg. 279; Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, Malheiros, 17ª ed., 1990, pg. 355), constituindo-se a posição do legislador um ponto cardeal para o estudo da temática posta em debate.

A tão só exigência de convênio para a participação da iniciativa privada na gestão dos serviços de saúde, suscita a existência de um remarcado *interesse público* no trato da matéria, prefigurando um típico *interesse coletivo* legitimador da atuação do Ministério

Público, no controle das entidades de caráter privado, como é o caso das Santas Casas de Misericórdia.

Se a CR-88 exige, com exclusão de qualquer outro, a formalização ou ajuste de direito público, com a expressa modalidade de acordo (*convênio*), é porque à base do serviço (ainda que prestado em caráter privado), encontra-se um *objetivo comum*, que deverá abranger a entidade privada, consistente no *interesse público*. É este o ponto ressaltado por José dos Santos Carvalho Filho (*Manual* cit. pg. 159), ao tratar especificamente dos convênios administrativos porque estes são considerados como os "*ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público*" (ob. e pg. cit. – g.n.).

O conceito formulado tem raízes na doutrina de Hely Lopes Meirelles (*Direito municipal brasileiro*, Malheiros, 6ª ed., 1990, pg. 307), que o definia como o acordo firmado por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, "*para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes*" (ob. e pg. cit.), objetivo este necessariamente "*de interesse coletivo*" (Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de direito administrativo*, Forense, 9ª ed., 1990, pg. 149), reconduzido, na obra deste Autor, à teoria dos "atos complexos" (*Gesamtakt*) de Otto Gierke

Seja como for, trata-se de um *instrumento de cooperação* entre entidades públicas entre si, ou entre estas e particulares, "*para a consecução do objetivo comum*" (Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal*, cit. pg. 307), consistente, na prestação de adequados serviços de saúde, seja na sua promoção, proteção ou recuperação, objetivando seu atendimento universal à população de determinada área.

Estes postulados possibilitam edificar um arcabouço direcionado à admissibilidade de um marcado interesse social e coletivo na correta gestão dos recursos públicos entregues às entidades privadas prestadoras de serviços de saúde (Santas Casas, principalmente), dificilmente suplantado com argumentos contrários. De fato, a exigência de "*convênio*" entre as entidades públicas que detêm a gestão plena do Sistema Único de Saúde, em todos os níveis, e as entidades privadas, sempre em caráter suplementar, aponta para um interesse da coletividade, tanto na gestão quanto execução dos serviços, o que sustenta a possibilidade do manuseio da Ação Civil Pública no trato da matéria.

Em José dos Santos Carvalho Filho (*Manual*, cit. pg. 160), colhe-se estas precisas observações, quando, analisando a natureza jurídica dos convênios, afirma que o intuito dos pactuantes é caracterizado pela "*recíproca cooperação*", em ordem a ser alcançado determinado fim de interesse comum: "*Tendo a participação de entidade administrativa, é fácil concluir que esse objetivo sempre servirá, próxima ou mais remotamente, ao interesse coletivo*" (g.n.).

A participação, pois, destas entidades opera-se por meio de um *ajuste de direito público*, excludente da teoria contratual, justamente porque, nos convênios, diferentemente dos contratos em geral, "*os partícipes têm interesses comuns e coincidentes*" (Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, cit. pg. 307), podendo ter por objeto qualquer coisa

(obra, serviço, atividade, uso de certo bem), "*desde que encarne um interesse público*" (Diógenes Gasparini, *Direito administrativo*, cit. pg. 281), nele estando manifestado um "*pacto de cooperação*" (idem, pg. 282), sempre no interesse público (e não do particular), ou seja, um *interesse comunitário*, estando delineado um típico *interesse coletivo* já por si legitimando a ampla atuação do Ministério Público que tem como instrumento para atuar em juízo a Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa.

As regras interpretativas a aplicar, em caso de discussão do instituto, são as direito público, ficando afastadas quaisquer cogitações de utilização das soluções inspiradas no direito privado, "*para que não se confine a Administração no estreito campo dos negócios civis e comerciais, onde só entram em conta os interesses particulares, nem sempre conciliáveis com as necessidades coletivas que o Poder Público deve tutelar e prover*" (Hely Lopes Meirelles, *Licitação e contrato administrativo*, Malheiros, 19ª ed., 1990, pg. 173).

Retornando ao "baixo-ventre" da legislação ordinária, a Lei n. 8. 429\92 dispôs que sujeitam-se às suas penalidades os atos de improbidade (previstos nos artigos 9º, 10 e 11), praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício, de órgão público, bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual, ficando limitada a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Já a uma primeira leitura, percebe-se que os atos de improbidade referidos são os praticados contra o patrimônio da própria entidade (privada), e que, ainda assim, consideram-se cometidos em detrimento do erário público. Mesmo que os valores, bens direitos ou rendas hajam sido incorporadas ao patrimônio da pessoa jurídica de direito privado, subsistem, por expressa vontade legal, a lesão ao erário e, portanto, a única limitação, quanto à incidência das sanções pela prática da improbidade, constituem-se nas limitações das sanções patrimoniais (perda de bens ou valores, ressarcimento integral do dano, multa civil) à repercussão (alcance) do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Não é difícil inserir os atos de improbidade eventualmente praticados por administradores de entidades privadas prestadoras de serviços (universais e de relevância pública) de saúde, no caso provedores ou administradores de Santas Casas de Misericórdia, no espectro difuso do art. 1º e *parágrafo único* da Lei n. 8. 429\92.

Estas entidades prestam-se a cooperar com o Estado na consecução de um objetivo (que lhes é comum) constitucional (direito à saúde) alcançando uma nítida camada do tecido social (*pobres e carentes*), sendo consideradas por força de preceito constitucional, como entidades de *relevância pública*. Portanto, objetivam um magno interesse da própria coletividade, encarnado no irrenunciável *direito à saúde*.

Mirando o interno destas pessoas jurídicas, patenteia-se que a contribuição dos cofres públicos (quer considere-se como remuneração de serviços ou subvenções) incorpora-se no patrimônio ou receita anual, sem contar a possibilidade (até por força de

legislação específica) de isenção de tributos e contribuições de que desfrutam, constituindo-se, desta forma, em entidades sindicáveis por meio de ação civil pública, com as repercussões que a Lei de Improbidade anexa (com exceção da perda da função pública, sanção típica para quem ocupe *cargo público*).

A não aceitar-se estas premissas, incorreríamos na contradição insuperável de admitir que o cidadão "*uti singuli*" pudesse ajuizar Ação Popular, em face de atos lesivos ao patrimônio das referidas entidades (possibilidade absolutamente cabível, como acima explicitado), porém estando vedada a atuação do "*parquet*", quanto ao manuseio de um instrumental mais extenso, como é o caso da Ação Civil Pública na tutela do patrimônio público. E, pior, vedando-se ao específico agente do zelo pelos serviços de relevância pública a tutela e proteção que o próprio legislador constitucional pretendeu expandir, sem limitações.

Participando, ainda, estas entidades privadas do denominado SUS, e, portanto, conveniadas com entidades públicas encarregadas de gerir, promover, proteger, recuperar e fiscalizar ações e serviços pertinentes ao objetivo fundamental de garantia ao acesso universal e igualitário aos serviços e ações de saúde (art. 2º, § 1º Lei n. 8.080/90), não é difícil nelas divisar uma *afetação pública*, e, ainda, um interesse do próprio Erário Público na correta gestão dos recursos recebidos ou repassados pelo Estado.

Estes valores, aportados ao caixa das referidas entidades privadas prestadoras de serviços de saúde, irão constituir-se em fundamental receita patrimonial e que, contabilizada, permite e justifica a imputação das sanções por improbidade aos seus respectivos administradores ou provedores. Por expressa "*voluntas legis*" a transferência destes recursos ao patrimônio das Santas Casas de Misericórdia (e similares) não perde o qualificativo de patrimônio público, encontrando-se integralmente afetado por um interesse idêntico. Malversados, geridos em desconformidade ao interesse público, portanto, sujeitam os responsáveis às sanções típicas da Lei de Improbidade Administrativa.

Tratando-se tais recursos de autêntico patrimônio público (ou *equiparado* como deseja José Afonso da Silva, *Ação popular constitucional*, cit. pg. 395), encontra-se patenteada a situação típica do art. 1º, IV da Lei n. 7. 347/85 (LACP), ou seja, a existência de interesse difuso ou coletivo, encarnado no *erário público*, legitimando o Ministério Público ao ajuizamento de Ação Civil Pública.

De fato, sendo o erário nada mais do que o aspecto financeiro da expressão "patrimônio público", é manifesto o interesse público na sua defesa, o que por si já justificaria a intervenção do "*Parquet*" (Rodolfo de Camargo Mancuso, *Interesses difusos e coletivos*, RT 747/79), tratando-se de interesse *tipicamente difuso* (idem, pg. 80), estando o Ministério Público explicitamente legitimado para a atuação judicial voltada à coerção dos atos de improbidade lesivos ao erário público (Lei n. 8. 625/93, art. 25, IV, "*a*" e "*b*" c/c CR-88, art. 129, III).

Ademais, a tutela do erário público (com a extensão que lhe é dada pela Lei de Ação Popular e de Improbidade Administrativa), "*consulta à defesa do "interesse social", até porque o erário, em última análise, vem a ser o aspecto financeiro do "patrimônio*

público", do mesmo modo como os valores artísticos, estéticos e históricos constituem aspectos do gênero "patrimônio cultural" (Rodolfo de Camargo Mancuso, cit. pg. 81), não ficando excluída a utilização da Ação Popular, concomitantemente à Ação Civil Pública.

Há, ainda, "*óbvio interesse social*" (Mancuso, ob. e pg. cit.), na tutela do erário público e na sua fiscalização, não restando argumentos sólidos contra a admissibilidade da utilização da Ação Civil Pública mesmo nos casos em que os aportes financeiros estiverem integrados ao patrimônio das referidas entidades.

No âmbito jurisprudencial, colhem-se seguidos julgados do STJ, admitindo a legitimação do Ministério Público para a propositura de Ação Civil Pública visando ao *ressarcimento de danos ao erário* (REsp. n. 157371/MG, Rel. Min. Garcia Vieira, j. 03. 03. 1998, DJU 01. 06. 1998, pg. 44; REsp. n. 178430/MA, Rel. Min. Garcia Vieira, j. 01. 09. 1998, DJU 13. 10. 1998, pg. 51; REsp. n. 132107/MG, Rel. Min. José Delgado, j. 13. 11. 1997, DJU 16. 03. 1998), para a *verificação da situação do Sistema Único de Saúde e sua operacionalização* (REsp. n. 124236/MA, Rel. Min. Garcia Vieira, DJU 04. 05. 1998, pg. 84; REsp. n. 173578/MA, Rel., Min. Hélio Mosimann, DJU 28. 09. 1998. Pg. 46), assim como para a *apuração de prejuízos financeiros causados ao erário por má gestão (culposa ou dolosa) de verbas orçamentárias* (REsp. n. 167783/MG., Rel. Min. José Delgado, DJU 17.08. 1998, pg. 38), bem como, no âmbito do TRF, 1ª Região, para a *anulação de contrato celebrado na área do SUS sem processo licitatório* (AG n. 96. 01. 17244/MG., Rel. Juiz Cândido Ribeiro, j. 26. 05. 1998, DJU 06. 11. 1998, pg. 152; AG n. 1997.01. 00. 050027-1/MA, Rel. Juiz Tourinho Neto, j. 10. 02. 1998, DJU 06. 06. 1998, p. 248; AG 96. 01. 20522-5/MA, Rel., Juiz Olindo Menezes, j. 15. 04. 1997, DJU 22. 08. 1997) in João Batista de Almeida, *Aspectos controvertidos da ação civil pública*, doutrina e jurisprudência, RT, 2001, pg. 402\412.

José Armando da Costa (*Contorno jurídico da improbidade administrativa*, Brasília Jurídica, 2000, pg. 22), estudando os sujeitos ativo e passivo da improbidade administrativa, conquanto houvesse incluído as empresas incorporadas ao patrimônio público, ou entidade que tenha sido criada ou custeada com recursos do erário, limitando a incidência do art. 1º da Lei n. 8. 429\92 às "*instituições empresariais*" (g.n.), entretanto, não pôde fugir à constatação de que também as entidades de direito privado com "*impregnação de interesse coletivo*" (ob. cit. pg. 66), bem como os agentes que, por qualquer outra forma de investidura, vínculo, cargo, emprego ou função nas "*entidades privadas afetadas por interesse público*" (idem, pg. 67), sujeitam-se ao objetivo jurídico tutelado pela norma proibitiva, no caso enriquecimento ilícito (art. 9º Lei nº 8. 429\92).

Quando se toma em consideração a Lei de Improbidade Administrativa, nota-se que também os *empresários do setor privado* estão sujeitos às sanções (com exceção da perda do cargo, evidentemente), típicas nela previstas. Ou seja, mesmo que atuem num interesse eminentemente privado, com intuito de lucro, desde que beneficiários de isenções, incentivos fiscais ou creditícios, sujeitam-se aos ditames da Lei n. 8. 429\92. Como nos diz Fábio Medina Osório, (*Improbidade administrativa*, Observações sobre a Lei 8.429\92, Síntese, 2ª ed., 1998, pg. 93) "*A lei de improbidade incide mesmo na ausência de previsão do particular que contrata com o Poder Público*".

Seria paradoxal admitir-se que as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, mesmo quando voltadas para o interesse primordial do particular (*lucro*), sujeitassem-no às sanções por improbidade administrativa, ao mesmo tempo em que os administradores e as entidades prestadoras de serviços de largo alcance social e, portanto, afetadas por múltiplos interesses públicos, restassem excluídas do espectro de incidência da Lei n. 8. 429\92.

Trata-se de um argumento insuperável quanto à plena incidência da Lei de Improbidade Administrativa em face aos administradores e provedores das Santas Casas de Misericórdia, porquanto, aqui, avulta um interesse social, coletivo na prestação dos serviços, que, ademais, são de relevância pública por força de preceito constitucional (CR-88, art. 197).

Se no primeiro caso (subvenções, auxílios, isenções fiscais e creditícias), o que justifica a incidência da Lei n. 8.429\92 é a *injeção de dinheiro público* no setor privado, e, portanto, a lesão alcança o *"patrimônio público que foi colocado na empresa privada"* (Fábio Medina Osório, ob. cit. pg. 94), na segunda hipótese é a própria *supremacia do interesse público* que, somada à *indisponibilidade do erário*, bem como a *afetação do patrimônio público* que irão justificar a límpida possibilidade de incidência das sanções por improbidade.

Delas não ficam ao largo os diretores das entidades privadas mencionadas neste estudo, ficando a única limitação por conta da repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. Aquele que manuseia dinheiro público, de fato, deve prestar contas e sujeitar-se às consequências da má gestão perante os cidadãos. Como nos ensina Fábio Medina Osório (ob. cit. pg. 93): *"Entende-se que, realizado o negócio entre o setor público e a iniciativa privada, aquele que recebe dinheiro público deve prestar contas à coletividade e notadamente ao órgão público responsável pela subvenção, pelos benefícios ou incentivos, fiscais ou creditícios"* (g.n.). Este dever, de prestação de contas, origina-se da *"indisponibilidade do patrimônio público"* (idem, ibidem), que não deixa de ser tal pela simples transferência à conta particular do prestador de serviços de saúde ou da iniciativa privada.

O TAMG havia avançado na tratativa da matéria, admitindo legitimação ao Ministério Público estadual para a propositura de ação civil pública em face a dirigentes de entidade assistencial, acusados de desvio de verba oriunda de subvenções procedentes do Estado. O julgado, relatado pelo Juiz Fernando Bráulio (Ap. Cível n. 320137-4, j. 12. 04. 2000, 7ª Câm. Cível) possui a seguinte ementa parcial: *"O Ministério Público Estadual é competente para propor ação de ressarcimento de danos por atos de improbidade administrativa praticados por dirigentes de entidade assistencial consistentes no desvio de verba oriunda de subvenções procedentes do Estado. Tem o ocupante de cargo de direção de creche legitimidade de parte passiva "ad causam" para responder pela prática de ato de improbidade administrativa, consistente no desvio de verba recebida dos cofres públicos durante sua administração"*.

Este julgado encontra-se afinado com importante decisão do TJPR que, no julgamento da Ap. Cível n. 76.012-5, rel. Lauro Laertes de Oliveira, havia decidido pela legitimação do "parquet" estadual na propositura de Ação Civil Pública em defesa do patrimônio público e social, para melhoria da prestação dos serviços de saúde por parte de *hospital particular*, bem como para reparação de danos causados ao patrimônio público municipal, ação que, em primeira instância, havia sido julgada extinta por ilegitimidade ativa "*ad causam*". A ementa do acórdão é a seguinte: "*Ação civil pública. Melhoria de serviços de saúde. Sistema único de saúde (SUS). Direito difuso. Legitimidade do Ministério Público. Carência de ação afastada. Recurso provido. Tem o Ministério Público legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público e social visando a verificação da situação do Sistema Único de Saúde e sua operacionalização (REsp. n. 124.236)*".

A decisão fundamenta-se, certamente e de forma inquestionável, nos artigos 196 e 197 da CR-88, pelos quais o direito à saúde é atribuível a todos, assim como as ações pertinentes constituem-se em serviços de relevância pública. Portanto, conclui o julgado, verifica-se que a melhoria da prestação dos serviços de saúde à coletividade, em caráter preventivo, configura-se como direito difuso.

Em meio a estes dois paradigmas notáveis e avançados, retrocede o mesmo TAMG no trato da matéria, julgando parte ilegítima ativa o Ministério Público para a propositura de ação civil pública por improbidade administrativa movida em face a ex-Administradores e Provedores de entidade privada prestadora de serviços de saúde, no caso a Santa Casa de Misericórdia de Juiz de Fora-MG.

Pelo acórdão prolatado no julgamento do Ag. de Instrumento n. 309. 595-6, a 2ª Câm. Cível do TAMG, rel. Juiz *Delmival Almeida Campos*, repeliu a legitimação do "parquet" estadual ao fundamento principal de que tratava-se de entidade privada prestadora de serviços médicos, sendo a ingerência do Ministério Público uma *excrescência* (?) justamente porque a entidade recebia uma *contraprestação* feita pelo SUS, sendo o vínculo entre ela e o Ministério da Saúde um "*contrato bilateral de prestação de serviços*", retribuído por remuneração e, "*portanto, seus recursos patrimoniais poderiam ser aplicados naquilo que os administradores entendam como mais conveniente, não se submetendo aos comandos estatais no que pertine à gestão*".

A decisão peca por superficialidade, além de constituir-se em paradigma frontalmente violador aos comandos constitucionais. Para sustentá-la os eminentes juízes (por maioria de votos) foram obrigados a reescrever a própria Constituição, forjando um *ambiente feudal* no trato de tão importante matéria, além de desconhecer a verdadeira natureza jurídica dos serviços prestados pela entidade privada (*convênio* com o Sistema Único de Saúde), matéria envolta numa amplitude de interesse público que "*in casu*" fora reduzida a mero *contrato bilateral*, prestando-se o Tribunal a um grande desserviço à cidadania.

A própria Constituição impõe ao Ministério Público o cuidado com o sistema de saúde que, quando prestado em caráter complementar, por pessoas jurídicas ou privadas,

preferentemente serão executadas por entidades filantrópicas (art. 25 Lei n. 8.080\90), o que se fará mediante contrato ou convênio "*observadas, a respeito, as normas de direito público*" (art. 24, parágrafo único). Não há espaço, neste contexto, para aquela privatização do direito público sugerida pelo acórdão retro referido.

A plenitude daquele zelo exigido pela Constituição está afeta ao Ministério Público, não havendo como produzir-se uma seção no sistema a ponto de atribuir-se ao "*parquet*" a tarefa de fiscalizar e zelar pelos serviços públicos de saúde, excluindo-o quando se trata de entidades privadas, ainda que partícipes suplementares do sistema, por força de convênio, justamente porque o direito à saúde, sendo universal, é indivisível e, portanto, difuso. Patente, por mais uma razão, a legitimação ministerial para as medidas previstas tanto na lei n. 7.347\85 (LACP) quanto na lei n. 8.429\92 (Lei de Improbidade Administrativa).

Quando o Ministério Público em todos os estados da Federação se organiza para criar as denominadas "*Promotorias de Defesa da Saúde*", especializando seus membros, racionalizando a carga de trabalho, e, portanto, melhorando o sistema de controle, vem à tona aquela inoportuna decisão que, em verdade, constitui-se em uma "*revolução Copernicana ao reverso*", em matéria de defesa do direito à saúde ou do erário público.

De fato, os serviços de saúde (mormente se prestados aos *pobres e carentes*) não são um favor, um ato de caridade ou o fruto de um diminuto contrato privado de prestação de serviços, cujas conseqüências não sejam outras senão as que o direito civil pode estabelecer. Ao contrário, trata-se de um direito constitucionalmente exigível e para cujas ações todos colaboram por intermédio, inclusive, de tributos, contribuições sociais, etc., devendo toda a sociedade participar de sua fiscalização e controle.

Portanto, a má gestão dos recursos oriundos do SUS, mesmo quando perpetrados "*intra muros*" nas entidades filantrópicas, deve sujeitar-se às sanções por improbidade, erigindo os respectivos Provedores e Administradores (além de eventuais terceiros partícipes-beneficiários) em sujeitos ativos dos atos e, portanto, passíveis das sanções cominadas na Lei n. 8. 429\92.

A extensão do campo de incidência da Lei de Improbidade Administrativa deve ser bem recepcionada pela comunidade jurídica. Trata-se de dar ao artigo 1º, *parágrafo único*, da Lei n. 8. 429\92 o sentido e alcance que a própria Carta Constitucional pretendeu, ao fixar no Ministério Público a instituição responsável pelo zelo dos serviços de relevância pública, bem como atribuindo-lhe a legitimação para a propositura da Ação Civil Pública em defesa do patrimônio público (do qual o erário é uma das faces) e social e outros interesses difusos e coletivos.

Os mais gabaritados intérpretes da Lei n. 8.429\92 advertem que a "situação peculiar" criada pelo seu art. 1º, *parágrafo único*, constitui-se em instrumento extremamente relevante para o evoluir da moralidade que deve reger as relações intersubjetivas, elevando-se o desfalque de montante originário do patrimônio público, ainda que legalmente incorporado ao patrimônio privado, à condição de elemento consubstanciador da improbidade (cf. Emerson Garcia, *Improbidade Administrativa*,

Lumen Juris, 2002, pg. 155\156). *"Em decorrência disto"* (acresce o Autor) *"os agentes privados são equiparados aos agentes públicos para o fim de melhor resguardar o destino atribuído à receita de origem pública, estando passíveis de sofrer as mesmas sanções a estes cominadas e que estejam em conformidade com a peculiaridade de não possuírem vínculo com o Poder Público"* (g.n.).

Acentua, ainda, o Autor, que se estas entidades (privadas) recebem dinheiro público, presume-se que as atividades por elas desempenhadas são de interesse coletivo (o que é o caso das Santas Casas). Na interpretação do artigo 1º, *parágrafo único* da Lei n. 8. 429\92, propõe, ainda, um entendimento condizente com a inafastável necessidade de se proteger o erário, devendo *"abranger entidades beneficentes que recebam isenções fiscais ou participem de quaisquer programas governamentais que importem no repasse de subvenções"* (g.n.).

Os não menos eminentes Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (*Improbidade administrativa, aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*, atlas, 4ª ed., 1999, pg. 46), advertem que também a *entidade privada* "porque não inserida entre as que compõem a administração direta, indireta ou fundacional", pode ser sujeito passivo de improbidade, limitando a lei, apenas, a sanção patrimonial à repercussão da improbidade sobre aquilo que o erário contribuiu.

Tal interpretação está em conformidade, de fato, com o art. 2º da mesma lei, porque, aqui, o conceito de *"agente público"* é ampliado, *"ao envolver partícipes de entidades privadas"* (ob. cit. pg. 47). Vê-se que o simples fato de tratar-se de "entidade privada" não é excludente da aplicação das sanções por improbidade, por expressa disposição legal, sobre a qual não paira a mínima réstia de inconstitucionalidade.

Nos casos de improbidade praticados em detrimento das entidades privadas, assim, o verdadeiro lesado é o erário e, mediatamente, a própria entidade. Porém, tal não se constitui em óbice ao reconhecimento da incidência das sanções próprias, o que se faz na medida *"da injeção do benefício ou custeio recebido"* (Fernando Rodrigues Martins, *Controle do patrimônio público*, RT, 2000, pg. 77). Os valores pagos pelo SUS constituem-se em *receitas* das entidades em questão, extensivamente incluídas na conceituação de *erário público* que se constitui no *"aspecto financeiro da expressão "patrimônio público"* (Rodolfo de Camargo Mancuso, *Interesses difusos e coletivos*, cit. pg. 79).

Outrossim, está legitimado o Ministério Público, segundo sua precisa destinação constitucional, à defesa deste interesse, podendo postular em juízo *"não somente a aplicação das penas de improbidade como também o ressarcimento dos danos suportados pelo erário público, na forma dos arts. 16 e seus §§ e 17 e seus §§"* (José Marcelo Menezes Vigliar, *A legitimação do ministério público para a defesa do patrimônio público*, RT 735\176).

Apurada malversação, desvios, desfalques, favorecimentos de parentes de Provedores ou Administradores, compras superfaturadas, sonegação de impostos (se incidentes) na gestão destas entidades, enfim, má prestação dos serviços, legitima-se o

Ministério Público ao ajuizamento das ações previstas na Lei n. 8.429\92 e 7.347\85, "*não se mostrando imprópria a utilização da ação civil pública*" (cf. Nilo Spinola Salgado Filho, Wallace Paiva Martins Júnior, *Ação civil pública: defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa*, RT 735\171), *nem ficando afastada a ação popular, com o mesmo objetivo* (idem, pg. 171).

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, João Batista de. *Aspectos controvertidos da ação civil pública*, doutrina e jurisprudência, RT, 2001.
- Almeida, Jorge Luiz de. *A ação popular e o ministério público*, RT 436\279.
- Costa, José Armando da. *Contorno jurídico da improbidade administrativa*, Brasília Jurídica, 2000.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 8ª ed., Atlas, 1997.
- Ferreira, Pinto. Ação popular, *Enciclopédia Saraiva do Direito*, vol. 3, pg. 365.
- Ferreira, Wolgran Junqueira. Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função, Edipro, 1994.
- Filho, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*, Lumen Juris, 2ª ed., 1999.
- Filho, Marino Pazzaglini – Rosa, Márcio Fernando Elias – Júnior, Waldo Fazzio. *Improbidade administrativa, aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*, atlas, 4ª ed., 1999.
- Filho, Nilo Spinola Salgado – Júnior, Wallace Paiva Martins. Ação civil pública: defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, RT 735\161.
- Garcia, Emerson - Alves, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*, Lumen Juris, 2002.
- Gasparini, Diógenes. *Direito administrativo*, Saraiva, 1995.
- Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, Malheiros, 17ª ed., 1990.
- _____. *Licitação e contrato administrativo*, Malheiros, 19ª ed., 1990.
- _____. *Direito municipal brasileiro*, Malheiros, 6ª ed., 1990.
- _____. *Ação popular*, RT 360\432.
- _____. *Mandado de segurança e ação popular*, RT, 5ª ed., 1978.
- Júnior, José Cretella. *Curso de direito administrativo*, Forense, 14ª ed., 1995.
- Mancuso, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos e coletivos*, RT 747\67.
- Martins, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*, RT, 2000.
- Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*, Malheiros, 3ª ed., 1992.
- Nogueira, Alberto. *Jurisdição das liberdades públicas*, Renovar, 2002.
- Osório, Fábio Medina. *Improbidade administrativa*, observações sobre a lei 8.429/92, Síntese, 2ª ed., 1998.
- Paladin, Livio. *Azione popolare*, Novissimo Digesto Italiano, vol. II.
- Silva, José Afonso da. *Ação popular constitucional*, Enciclopédia Saraiva do Direito, vol. 3, pg. 386\409.
- _____. O ministério público nos processos oriundos do exercício da ação popular, RT, 366\07.
- Vigliar, José Marcelo Menezes. *A legitimação do ministério público para a defesa do patrimônio público*, RT 735\173.