

## Doutrina

**EXISTE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DO CADE QUE INVESTIGA A PRÁTICA DE CARTEL?\*****Fernando Antônio Alves de Oliveira Júnior**

Graduado pela FDR/UFPE. Procurador Federal lotado no CADE.

## Nota:

\* “Este trabalho é uma singela homenagem a Paulo Gonçalves Barbosa Júnior, primo e irmão querido, vítima da pior das violências, a ‘estatizada’, porque, plagiando Hugo de Brito Machado, continuo acreditando no Direito como melhor forma de proteção ao arbítrio e, através do seu estudo, estou sempre pronto para contribuir com o seu fortalecimento.”

1. Introdução; 2. O Processo Administrativo no CADE; 3. Do Litisconsórcio Passivo Necessário no Processo Civil; 3.1. Distinção entre a Ação Anulatória Contratual e o Processo Sancionador de Cartéis no CADE; 3.2. Conseqüência da Não-Formação do Litisconsórcio Necessário; 3.3. Justificação Sistemática do Litisconsórcio (Sobretudo do Necessário); 4. Litisconsórcio Passivo Necessário no Processo Administrativo; 5. Há Litisconsórcio Passivo Necessário no Processo Administrativo do CADE que Apura a Prática de Cartel?; 6. O Ilícito Administrativo e o Penal; 7. Obrigatoriedade da Ação Penal Pública e Conseqüência ao Processo; Conclusões; Referências Bibliográficas.

**RESUMO**

O objetivo deste trabalho é discorrer sobre a aplicação do instituto do “litisconsórcio passivo necessário” no processo administrativo do CADE que apura a prática de cartel. No silêncio da legislação administrativa específica (Leis nºs 8.884/1994 e 9.784/1999) sobre o assunto, será analisada a doutrina processual civil para, estudando o conceito de litisconsórcio passivo necessário e a conseqüência de sua não-observância, verificar se é possível aplicar sua sistemática no processo administrativo do CADE que julga cartéis. Finalmente, será feita uma comparação entre o processo administrativo punitivo e a processualística penal, com o fito de buscar nesta uma solução ao problema.

**Palavras-chave** : Litisconsórcio necessário; processo administrativo; CADE; cartel.

**1. INTRODUÇÃO**

Em verdade, indaga-se acerca da validade de um processo administrativo do CADE quando apenas alguns dos infratores são condenados pela prática de cartel, enquanto outros não foram incluídos no procedimento. A resposta não é tão simples e requer uma análise doutrinária, ao menos perfunctória, em quatro distintos ramos do Direito: o administrativo, o econômico, o processual civil e, finalmente, o processual penal. Basta mencionar que vários são os administrativistas de renome que não abordam o tema “litisconsórcio passivo necessário no processo administrativo” em seus manuais, a citar: Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> e Diógenes Gasparini<sup>3</sup>.

## Nota:

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 658 e ss.

2 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo, 2004. p. 445 e ss.

3 GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 799 e ss.

Inúmeros outros autores que escreveram obras específicas sobre “processo administrativo” também foram consultados e nada ou muito pouco dispõem sobre o assunto, *ex vi* José Manuel dos Santos Botelho<sup>4</sup>, Luiz Augusto Paranhos Sampaio<sup>5</sup>, Sérgio Ferraz e Adilson de Abreu Dallari<sup>6</sup>, Marcelo Harzer<sup>7</sup>, Márcia Maria Tamburini e Porto Saraiva<sup>8</sup>.

Nota:

4 BOTELHO, José Manuel dos Santos. *Contencioso administrativo* . 3. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2000. p. 859-866.

5 SAMPAIO, Luiz Augusto Paranhos. *Processo administrativo* . Goiânia: AB, 2000. p. 43-49.

6 FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo* . São Paulo: Malheiros, 2001. p. 104.

7 HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo* . 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

8 TAMBURINI, Márcia Maria; SARAIVA, Porto. *A Lei Federal nº 9.784/1999 : base para uma codificação nacional de um direito processual administrativo?* 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 134-143.

Antes das explanações, algumas ponderações de cunho metodológico precisam ser feitas.

Não se buscará, aqui, explicar detalhadamente todos os conceitos doutrinários relacionados ao tema, como a noção de “processo administrativo”, de “litisconsórcio” ou de “cartel”. Tal fato seria impossível, não apenas em decorrência das limitações formais a que está adstrito o presente trabalho, mas também pela multiplicidade de aspectos que envolvem esses assuntos. Buscar-se-á, apenas, definir aquilo que for relevante para o deslinde do questionamento.

Primeiro, será analisada a legislação administrativa específica, na qual estão estabelecidos os preceitos básicos atinentes ao processo administrativo no Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Em seguida, com espeque em estudos da doutrina processual civil, perquirir-se-á o conceito de litisconsórcio passivo necessário, a consequência de sua não-observância no processo civil e se é possível aplicar sua sistemática no processo administrativo do CADE que julga cartéis. Finalmente, será feito um paralelo entre o procedimento administrativo punitivo e o processo penal, com o fito de buscar uma solução ao problema na legislação do mais relevante processo sancionador do Estado.

## 2. O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO CADE

No que concerne especificamente à atuação do CADE na defesa da concorrência <sup>9</sup>, teríamos os seguintes processos administrativos: Atos de Concentração e Processos Administrativos em Sentido Estrito.

Nota:

9 Isso porque poderiam ser anotados, ainda, inúmeros outros tipos de processos administrativos, como, por exemplo, os licitatórios ou os referentes à conduta de servidores, dentre outros.

Os Atos de Concentração, diretamente relacionados à atividade preventiva antitruste, são, por definição legal, os processos que objetivam a análise de “atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços” (art. 54 da Lei nº 8.884/1994). Esses não serão objeto do estudo proposto.

Interessam os Processos Administrativos em Sentido Estrito, de cunho sancionador, regidos pelo Título VI da Lei nº 8.884/1994. Nestes se busca a responsabilização dos infratores à Ordem Econômica que incidem em algumas das condutas previstas no Capítulo II do Título V do mesmo diploma legal <sup>10</sup>.

Nota:

10 Os doutrinadores de Direito Administrativo, freqüentemente, classificam os processos administrativos em diversas espécies, *ex vi*, por exemplo, Diógenes Gasparini, que os divide em: processo de outorga, polícia, controle, punição e expediente. Em que pese parecer evidente que a atuação do CADE se funda no exercício estatal do Poder de Polícia, “processo de polícia” não seria, exatamente, a melhor classificação para os procedimentos supracitados. Aparentemente, ainda segundo lição do ilustre jurista, os Atos de Concentração seriam “processos de controle”, porquanto “permitem à Administração Pública verificar o comportamento ou situação dos administrados e declarar sua regularidade ou irregularidade ante os termos da lei”, e os Processos Administrativos Estrito Senso seriam “processos de punição”, pois “é promovido pela Administração com o objetivo de apurar infração à lei” (Gasparini, 2003, p. 813 e ss.).

Depreende-se do texto normativo, em especial dos arts. 30 a 53 da Lei do CADE, que o legislador não se preocupou em tecer pormenores acerca da necessária participação, em um mesmo procedimento, de todos os eventuais envolvidos no ilícito. Ou seja, não existem dispositivos que versem acerca do “litisconsórcio passivo necessário”.

Semelhantermente ocorre com a Lei nº 9.784/1999, que estabelece “normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, direta e indireta” (art. 1º) e se aplica subsidiariamente à Lei do CADE (art. 69). Nela não existem normas que ajudem a elucidar o questionamento. A partir da análise dos arts. 8º e 9º<sup>11</sup>, é possível, apenas, vislumbrar um litisconsórcio facultativo, aparentemente ativo, assim lecionado pelos juristas Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari:

Nota:

11 Lei nº 9.784/1999: “Art. 8º Quando os pedidos de uma pluralidade de interessados tiverem conteúdo e fundamentos idênticos, poderão ser formulados em um único requerimento, salvo preceito legal em contrário. Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo: I – pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; II – aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; III – as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; IV – as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos”.

“Tem acesso ao processo administrativo àqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada (inciso II do referido art. 9º).

Cumprir ver, aliás, que a pluralidade subjetiva pode ser registrada, até mesmo, desde o início da relação processual. Assim é que o art. 8º da Lei nº 9.784, de 1999, estatui hipótese de litisconsórcio facultativo originário e irrecusável, quando assevera que os pedidos de um conjunto de interessados, irmanados por conteúdo e fundamentos idênticos, podem ser apresentados em um único requerimento, destarte gerando um único processo.

Pode ocorrer, contudo, que somente após o início do processo terceiros, com direito ou interesses afetáveis pela decisão a ser adotada, tomem conhecimento de sua existência.

Quando o ponto de conexão entre o conteúdo do processo já instaurado e o terceiro, que a ele quer acorrer, situar-se no campo da comunhão ou conexão de direito o que teremos é uma nítida situação de litisconsórcio ulterior facultativo e irrecusável.”<sup>12</sup>

Nota:

12 FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Op. cit., p. 104.

A princípio, soa contraditória a idéia mencionada de um litisconsórcio “facultativo” e “irrecusável”, pois o que é “irrecusável”, certamente, não é “facultativo”, mas sim “obrigatório”. Entretanto, parece que os autores entendem ser uma faculdade dos envolvidos ingressar na lide e, em eles querendo, seria irrecusável para a Administração, que não poderia vedar sua participação. De toda sorte, consideram a possibilidade da existência de um processo administrativo com direitos de terceiros afetáveis pela decisão sem a participação dos mesmos. Mesmo assim, é uma referência genérica que pouco ajuda para o encontro da solução almejada.

A verdade é que a legislação administrativa e a doutrina específica abordam deveras perfunctoriamente o tema do litisconsórcio no processo administrativo, devendo-se buscar alternativas na legislação processual civil. A própria Lei nº 8.884/1994 prevê essa possibilidade em seu art. 83<sup>13</sup>. Assim, deve-se verificar como a doutrina processualista define o litisconsórcio passivo necessário e quais são as hipóteses de ocorrência; quais as seqüências para o processo em que não é observada a regra; e, finalmente, se a noção de litisconsórcio passivo necessário se aplica ao processo administrativo, mormente ao processo punitivo antitruste.

Nota:

13 Lei nº 8.884/1994: “Art. 83. Aplicam-se subsidiariamente aos processos administrativo e judicial previstos nesta lei as disposições do Código de Processo Civil e das Leis nºs 7.347, de 24 de julho de 1985, e 8.078, de 11 de setembro de 1990”.

### 3. DO LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO <sup>14</sup> NO PROCESSO CIVIL

Nota:

14 Por vezes, ao longo do texto, é possível encontrar a expressão “litisconsórcio necessário” como sinónimo de “litisconsórcio passivo necessário”. Isso porque se coaduna com a corrente processual civil que acredita não existir litisconsórcio ativo necessário. Tem esse entendimento, dentre outros, Alexandre Freitas Câmara.

O litisconsórcio, na feliz expressão de Cândido Rangel Dinamarco, é um “fenômeno de pluralidade de partes, em que o esquema da relação jurídica substancial vai além do mínimo indispensável, para ter mais de uma pessoa no pólo ativo, ou no passivo, ou em ambos” <sup>15</sup>. As hipóteses estão expressamente previstas na legislação <sup>16</sup> e merecem aqui serem transcritas:

Nota:

15 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, v. II, 2004. p. 332 e ss.

16 “O litisconsórcio pode se formar quando ocorre qualquer das hipóteses do art. 46 do Código de Processo Civil. Alguns autores chegam mesmo a afirmar que o art. 46 só regula as hipóteses de litisconsórcio facultativo, embora esta não seja a opinião majoritária. Em verdade, o art. 46 apresenta as hipóteses em que o litisconsórcio pode se formar.” (Câmara, 2006, p. 174)

“Código de Processo Civil:

Art. 46. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando:

I – entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide;

II – os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito;

III – entre as causas houver conexão pelo objeto ou pela causa de pedir;

IV – ocorrer afinidade de questões por um ponto comum de fato ou de direito.”

Em verdade, são três as possibilidades: quando houver comunhão de interesses ou obrigações (inciso I), quando tiver conexão de causas (incisos II e III, já que a identidade de fundamento referida no inciso II ocasiona a conexão pela causa de pedir do inciso III), e a mera afinidade de questões (inciso IV), também chamada de “litisconsórcio impróprio” <sup>17</sup>.

Nota:

17 CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. I, 2006. p. 175.

As principais classificações anotadas pela doutrina são: (a) quanto ao regime de tratamento dos litisconsortes (unitário ou simples), (b) quanto à posição (ativo, passivo ou misto), (c) quanto a sua obrigatoriedade (facultativo ou necessário) e, finalmente, (d) quanto ao momento de sua formação (originário ou superveniente) <sup>18</sup>. Interessam, diretamente, as três primeiras.

Nota:

18 Classificação proposta a partir dos estudos de Alexandre Freitas Câmara (Op. cit., p. 169) e Luiz Rodrigues Wambier (Wambier, 2003, p. 251 e 252).

Há litisconsórcio unitário quando, em razão da natureza da relação jurídica deduzida em juízo, a decisão da causa tiver de ser, obrigatoriamente, uniforme para todos os litisconsortes, como, por exemplo, nas ações anulatórias de casamento ou de contrato. No simples, existe a possibilidade de decisões divergentes em relação a cada um dos litisconsortes.

No que se refere à posição da demanda, o litisconsórcio pode ser entre autores (ativo), entre réus (passivo) ou entre

ambos (misto).

Finalmente, quanto à obrigatoriedade, será facultativo o litisconsórcio quando não se impõe a sua formação, ficando a critério das partes. Será necessário quando a presença de todos os litisconsortes for essencial para o desenvolvimento do processo até o provimento final.

O Código de Processo Civil tem dispositivo que regula o litisconsórcio necessário da seguinte maneira:

“Art. 47. Há litisconsórcio passivo necessário quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes.”

Assim, são duas as hipóteses de existência do litisconsórcio necessário: por disposição de lei (exemplo da ação de usucapião, entre aquele cujo nome está registrado o prédio usucapiendo e todos os confrontantes do imóvel no pólo passivo) ou pela natureza da relação jurídica, quando o juiz tiver de decidir de maneira uniforme para as partes litisconsortes. Nesta segunda situação, além de ser necessário, o litisconsórcio será também unitário<sup>19</sup>. Vejamos os exemplos deste último tipo de litisconsórcio necessário trazido pelo processualista Freitas Câmara, *ipsis litteris* :

Nota:

19 CÂMARA, Alexandre Freitas. Op. cit., p. 181.

“Basta pensar, por exemplo, em uma ‘ação de anulação de casamento’ proposta pelo Ministério Público. Considerando que uma sentença acerca da validade ou invalidade do casamento produzirá, inevitavelmente, efeitos em relação a ambos os cônjuges, torna-se claro que a presença de ambos se faz necessária. Haverá, assim, litisconsórcio necessário entre eles. O mesmo se diga de uma demanda tendente a anular um contrato celebrado mediante coação, sendo três os contratantes. A propositura da ação por um deles terá como consequência a presença obrigatória dos outros dois no pólo passivo do processo, já que a decisão judicial a ser proferida produzirá seus efeitos em relação a todos os sujeitos da relação jurídica.”<sup>20</sup>

Nota:

20 CÂMARA, Alexandre Freitas. Op. cit., p. 171.

No caso, ao se indagar se existe litisconsórcio passivo necessário no processo sancionador do CADE em casos de cartel, vislumbra-se a aplicação do instituto em decorrência da segunda hipótese supratranscrita, qual seja, a de se ter que “decidir a lide de modo uniforme para todas as partes”. Isso porque, como visto, a lei não dispõe acerca da necessidade do julgamento em conjunto de todos os supostos envolvidos no ilícito, o que exclui a aplicação da primeira hipótese (“por disposição de lei”).

### 3.1.DISTINÇÃO ENTRE A AÇÃO ANULATÓRIA CONTRATUAL E O PROCESSO SANCIONADOR DE CARTÉIS NOCADE

Uma das principais características do cartel é o *acordo de vontades* entre os agentes com o escopo de restringir a livre concorrência. Equipara-se a um “contrato” cujo objeto, por óbvio, é ilícito. Nos dizeres de Lawrence A. Sullivan e Warren S. Grimes, “*an arrangement among rivalsto divide the market or set prices is often called a cartel – an organization with rules of operation and enforcement powers*”<sup>21</sup>.

Nota:

21 SULLIVAN, Lawrence A.; GRIMES, Warren S. The Law of Antitrust: An Integrated Handbook. 2 ed. Hornbook Series. EUA: Thomson/West, 2006, p. 185.

De maneira semelhante, Paula Forgione, ao definir o ilícito, aduz que: “Os acordos celebrados entre empresas concorrentes (que atuam, pois, no mesmo mercado geográfico e material) e que visam a neutralizar a concorrência existente entre elas são denominadas cartéis”<sup>22</sup>.

Nota:

22 FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 398.

Talvez por isso, pela natureza “contratual” do cartel, constrói-se, equivocadamente, a seguinte ilação: se na ação civil anulatória de um contrato não é possível considerar ele nulo para uma das partes e válido para a outra, no processo do CADE que investiga um cartel não é possível considerar que apenas alguns agentes praticaram a infração. A ilicitude do ato deve ser igual para todos. No entanto, a análise não pode ser tão simples assim.

Primeiro, porque, enquanto em uma ação anulatória de contrato não há dúvida quanto às partes, no processo de cartel, além da investigação referente à ilicitude dos fatos *per se*, o CADE perquire também se os indigitados agentes realmente participaram do acordo. O processo sancionador antitruste tem objeto muito mais amplo, o que por si só já autoriza decisões diferentes em relação aos diversos agentes (ou supostos agentes)<sup>23</sup>.

Nota:

23 Em rápida análise na jurisprudência do CADE, foi encontrada decisão no caso “Cartel de Lages” (Processo Administrativo nº 08012.004036/2001-24), na qual o CADE decidiu, ao final do processo, não condenar um dos acusados, o “Posto Granziottin”. Após a defesa, restou constatado que ele não havia participado dos fatos, apesar de, inicialmente, as provas demonstrarem o contrário.

Segundo, a própria tipificação legal do cartel envolve uma série de questões complexas referentes à definição do mercado relevante, ao poder de mercado, à regra da razão, entre outras, que pode implicar a condenação de apenas alguns acusados.

Ademais, negar a possibilidade ao CADE de decidir de maneira diversa em relação aos vários envolvidos é desconsiderar o fato de que a conduta de cada pessoa jurídica deve ser analisada separadamente, de maneira individualizada. Não há condenações genéricas. Cada agente é responsabilizado na medida em que contribui para a prática do ilícito, na exata razão de sua participação. Isso não deve ser considerado apenas na dosimetria da pena, sobejamente prevista em diversos dispositivos da Lei nº 8.884/1994<sup>24</sup>, mas na existência do próprio ilícito em si.

Nota:

24 Assim vejamos: Art. 23, inciso I (“multa de 1% a 30% do valor do faturamento bruto [...]”); Art. 27, inciso II (“a boa-fé do infrator”), inciso III (“a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator”), inciso VII (“a situação econômica do infrator”), inciso VIII (“a reincidência”).

Em suma, não há obrigatoriedade de decisão uniforme para todos os sujeitos passivos do processo.

### 3.2. CONSEQÜÊNCIA DA NÃO-FORMAÇÃO DO LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO

Tema certamente deveras controverso do Processo Civil, provavelmente em decorrência da falta de unanimidade na doutrina quanto aos conceitos de (in)existência, (in)validade e (in)eficácia, bem como suas implicações, é o da inobservância do litisconsórcio necessário e sua conseqüência.

A lei utiliza a expressão “eficácia” no *caput* do art. 47, quando consigna que “a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo”.

Para Dinamarco, seria nula a sentença proferida sem a presença das partes indispensáveis. Entretanto, quando o litisconsórcio decorre da *incindibilidade* do objeto (necessário e unitário), a sentença seria também “ineficaz em si mesma”, não devendo produzir efeito mesmo que inexistia recurso ou ação rescisória<sup>25</sup>. Para Freitas Câmara, que cita célebre expressão de Chiovenda, *inutiliter data*, a decisão é ineficaz<sup>26</sup>. Para Luiz Rodrigues Wambier, Flávio C. de Almeida e Eduardo Talamini é inexistente. Esses últimos autores assim distinguem as teses:

Nota:

25 DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., p. 355 e 356.

26 CÂMARA, Alexandre Freitas. Op. cit., p. 170.

“A conseqüência prática de se adotar uma ou outra dessas posições está em que, se se considerar essa sentença nula, ela terá ‘entrado’ no ‘mundo jurídico’ e nele produzido efeitos, até que sua nulidade seja decretada, incidindo sobre ela o prazo decadencial de dois anos para a propositura de ação rescisória. Se se adotar a teoria da inexistência jurídica, ela sequer terá produzido efeitos, não havendo necessidade de, pela via rescisória, ‘retirá-la’ donde ela sequer

entrou ('mundo jurídico', para se usar expressão corrente na doutrina)."<sup>27</sup>

Nota:

27 WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. I, 2003. p. 254.

Enfim, fato é que, seja em razão da inexistência, da nulidade ou da ineficácia, a inobservância do litisconsórcio necessário macula o processo<sup>28</sup>.

Nota:

28 Talvez não exista mácula nos casos de litisconsórcio necessário por disposição de lei, como, por exemplo, na ação de usucapião. Acredita-se que, na ausência processual de um dos proprietários dos imóveis confinantes ao bem "usucapiendo", não haverá invalidade na decisão, ao menos no que se refere à propriedade usucapida. Podem ser rediscutidas em juízo, quanto ao vizinho que não participou da lide, as linhas demarcatórias entre os terrenos. Assim, a sentença seria válida, contudo parcialmente ineficaz apenas quanto a esse aspecto. De toda forma, essas ilações são desnecessárias, já que, como visto, a hipótese perquirida no tema deste trabalho é de litisconsórcio por possível necessidade de decisão uniforme entre as partes.

### 3.3.JUSTIFICAÇÃO SISTEMÁTICA DO LITISCONSÓRCIO (SOBRETUDO DO NECESSÁRIO)

Admite-se a aglomeração de dois ou mais sujeitos no pólo passivo e/ou ativo de uma demanda porque, primeiro, existem situações da vida envolvendo mais de duas pessoas que podem ser solucionadas em uma única ação. Segundo, e mais importante, porque assim se favorece a harmonia entre julgados e a economia processual<sup>29</sup>.

Nota:

29 DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., p. 334.

Mas atenção: isso não significa dizer que não possa haver julgados logicamente contraditórios. Estes até existem e em grande quantidade. O que o sistema veda, peremptoriamente, é a contradição jurídica. Aqui, novamente, socorre-se às lições de Dinamarco:

"Quando as relações jurídicas dos litisconsortes com o adversário forem autônomas entre si, sendo na prática exequíveis eventuais julgamentos contraditórios, é natural que os litisconsortes recebam tratamento relativamente autônomo também (art. 48 do CPC).

[...]

Se dois ou mais consumidores compraram do mesmo fornecedor um produto defeituoso, perante cada um deles, isoladamente, terá este a obrigação de indenizar. São duas ou várias relações jurídicas diferentes, embora fundadas no mesmo fato-base; o julgamento da causa de uma delas pode ser feito em separado das demais, embora seja conveniente julgá-las em conjunto, por economia para evitar desarmonia teórica entre os julgados. Se forem separadamente, na prática poderá suceder que um dos juízes afirme e outro negue a lesividade do produto – sendo então julgada procedente a demanda de um dos consumidores e improcedente a outra. Essa discrepância é desairosa ao Poder Judiciário e provavelmente estará sendo feita em justiça ao menos a uma pessoa: ao consumidor que não recebeu indenização alguma pelos danos efetivamente sofridos, ou ao fornecedor, que pagará ao outro consumidor, apesar do produto não ser defeituoso. Mas da autonomia dessas relações jurídicas decorre não só a possibilidade de as demandas dos diversos consumidores serem propostas e julgadas separadamente, como também, quando propostas em conjunto, a possibilidade de julgamentos diferentes (dependendo da situação de cada um)."<sup>30</sup>

Nota:

30 DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., p. 349 e 350.

Mais interessante é a indagação acerca do porquê do litisconsórcio necessário. Analisando as hipóteses legais e os exemplos dados pela doutrina, não parece ser outro o fundamento senão o do respeito ao devido processo legal (do qual decorrem o contraditório e a ampla defesa), princípio esculpido no art. 5º da Carta Magna, incisos LIV e LV:

“Constituição Federal:

Art. 5º *Omissis*

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes.”

Lendo esses dispositivos, entende-se melhor a indispensabilidade da presença de litisconsortes no processo quando houver relações jurídicas em que eventuais decisões proferidas devam produzir efeitos sobre todos <sup>31</sup>. Não é por outro motivo, aliás, que o Superior Tribunal de Justiça tem decisões no seguinte sentido: “Não há litisconsórcio necessário quando a esfera jurídica de terceiros permanece intacta” <sup>32</sup>.

Nota:

31 É a chamada “relação jurídica incindível”. (CÂMARA, Alexandre Freitas. Op. cit., p. 171)

32 Alguns Precedentes: RMS 12097/MG, 6ª Turma, Rel. Min. Paulo Medina, DJ 15.03.2004; AGA 748421/MS, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ 12.06.2006.

#### 4. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Feitas essas observações, entende-se que realmente é possível existir o litisconsórcio passivo necessário no processo administrativo, sobretudo porque há expressa disposição constitucional para aplicar-lhe também os princípios do contraditório e da ampla defesa. Há que se concordar com as ponderações do Professor Flávio Luiz Yarshell <sup>33</sup> em palestra intitulada “As partes no processo administrativo e a legitimação dos interessados”, proferida no “I Seminário de Direito Administrativo” do Tribunal de Contas do Município de São Paulo:

Nota:

33 Disponível em:

<[http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03\\_10\\_03/5flavio\\_luiz1.htm](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/5flavio_luiz1.htm)>.

[...] eu sugiro aos senhores que reflitam sobre o tema da necessidade, da unitariedade no Processo Administrativo, impondo a presença a certas pessoas. Aí não é mais dado facultar a presença dessas pessoas, o órgão que preside deve determinar a presença porque a regra no jurisdicional, aplicável ao administrativo, é: se o litisconsórcio é necessário a sentença dada sem a presença do litisconsorte necessário é inútil; não produz efeitos. Então, para que ela seja dada de forma útil é preciso que eu dê oportunidade ao contraditório, o que me parece válido para o Processo Administrativo de um modo geral.”

O exemplo utilizado pelo professor, inclusive, foi deveras pertinente, coadunando com as citações da doutrina aqui colacionadas:

“Então, senhores, se o processo administrativo envolve contrato, é difícil imaginar, em princípio, que possa se desenvolver sem a presença de quem figurou no contrato.”

#### 5. HÁ LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DO CADE QUE APURA A PRÁTICA DE CARTEL?

Por tudo que foi exposto até aqui, definitivamente, não ocorre o litisconsórcio passivo necessário no processo administrativo sancionador do CADE que apura a infração contra ordem econômica “cartel”. Os motivos, já explicitados alhures, serão aqui concatenados e correlacionados.

Primeiro, porque a decisão proferida pelo CADE não afeta a esfera jurídica dos que não participaram do processo, permanecendo os mesmos incólumes <sup>34</sup>. Aplica-se o entendimento do STJ de que “não há litisconsórcio necessário quando a esfera jurídica de terceiros permanece intacta”.

Nota:

34 Basta analisar, a *contrario sensu*, a citação de Freitas Câmara *supra*: “A propositura da ação por um deles terá como consequência a presença obrigatória dos outros dois no pólo passivo do processo, já que a decisão judicial a ser proferida produzirá seus efeitos em relação a todos os sujeitos da relação jurídica”. Assim, se a decisão não produzir efeitos em relação a todos os sujeitos da relação jurídica, não há como falar em obrigatoriedade de

todos no pólo passivo do processo.

Parece óbvio, mas nunca é demais deixar explícito, que não se admite a possibilidade de condenação daqueles que não participaram do processo. Tal fato representaria peremptória ofensa aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Para condenar os agentes excluídos do processo deve-se instaurar novo procedimento específico.

Segundo, se não existe ofensa aos princípios mencionados, já que os excluídos do processo não são implicitamente condenados, como justificar constitucionalmente o litisconsórcio necessário que, como dito, fundamenta-se justamente nesses princípios? Simples, não existe amparo na Carta Magna para a necessidade do litisconsórcio nesse caso.

Terceiro, o processo administrativo ora analisado não se enquadra em nenhuma das hipóteses de litisconsórcio obrigatório previstas no art. 47 do Código de Processo Civil.

Não existe, conforme restou constatado, nem na Lei nº 8.884/1994, nem na Lei nº 9.784/1999, dispositivo que obrigue a presença de todos os envolvidos na infração em um mesmo processo (“[...] por disposição de lei”).

Por outro lado, a natureza da relação jurídica também não justifica que o juiz tenha que, necessariamente, decidir de modo uniforme para todos os infratores, ou pretensos infratores (“ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes [...]).

Quarto, a existência de eventuais decisões contraditórias também já foi aqui justificada pela doutrina processual. Insista-se que não serão juridicamente (seriam se fossem impossíveis de serem executadas concomitantemente), mas apenas logicamente contraditórias. Daí apenas existir uma preferência para o julgamento conjunto dos agentes, não uma necessidade.

Por fim, merecem transcrição as lições de Dinamarco:

“A facultatividade do litisconsórcio constitui regra geral, por que corresponde ao princípio da liberdade das partes (grifo nosso), não sendo lícito impor sua implantação quando a lei não exige (Const., art. 5º, inc. II, *supra*, n 89) e porque a necessidade importa restrição ao direito de ação, também constitucionalmente assegurado.”<sup>35</sup>

Nota:

35 DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., p. 353.

Por tudo, entende-se que inexistente litisconsórcio passivo necessário no processo administrativo punitivo do CADE que apura a prática de cartel, sendo, pois, para fazer uma analogia ao Processo Civil, “facultativa” (e aconselhável) a presença de todos os representados em um único processo. Assim, também não há que se falar de nulidade.

No entanto, em que pese a detida análise feita até então, parece que a resposta acerca da possibilidade de julgamento em separado dos representados, ou, ainda, da pretensa nulidade no processo, não está, necessariamente, no Direito Processual Civil, mas no Processo Penal. Há similitudes entre este e o processo sancionador administrativo do CADE.

As próximas linhas irão fazer breve estudo acerca dessas semelhanças, bem como esmiuçar as possíveis conseqüências para um processo penal quando o Ministério Público, em crimes com participação de vários agentes, apenas denuncia alguns.

## 6. O ILÍCITO ADMINISTRATIVO E O PENAL

Deve-se, de imediato, mencionar que o legislador atribuiu competências específicas à Secretaria de Direito Econômico e ao CADE, cabendo àquela a instauração e instrução do processo, enquanto este ficou responsável pelo julgamento. Assemelham-se, *mutatis mutandis*, respectivamente, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário na apuração e responsabilização do ilícito penal.

Até a sistemática de arquivamento se aproxima com a do Processo Penal, uma vez que deve passar pelo crivo do CADE eventual arquivamento de investigação preliminar, nos termos do art. 31, *caput*, da Lei nº 8.884/1994. No Processo Penal, o Ministério Público, ao entender pelo arquivamento do inquérito policial, encaminha requerimento para o Poder Judiciário que pode, nos termos do art. 28 do Código de Processo Penal, considerar improcedente as razões do *Parquet*.

Essa similitude estrutural deve-se, em grande parte, à inexistência de diferença substancial entre o ilícito penal e o administrativo. A norma, em verdade, é que trata de distingui-los<sup>36</sup>. Sobre o assunto, interessantes são as ponderações feitas pelo jurista Miguel Reale Júnior em Parecer ofertado no Processo Administrativo do CADE nº 08012.003760/2003-01:

Nota:

36 Não será tratada aqui, propriamente, porquanto não é objeto de discussão, a inexistência de *bis in idem* entre as sanções administrativa e penal. A tese de independência das instâncias, consagrada pela doutrina brasileira, justifica eventual “dupla” condenação.

“Muito se discute se há uma diferença qualitativa ou apenas quantitativa entre o ilícito penal ou ilícito administrativo. O certo, contudo, é a existência de um *jus puniendi* geral, ao qual se aplicam um regime jurídico do Estado punitivo consoante com o Estado de Direito, independentemente da adoção da teoria da diferenciação qualitativa ou quantitativa entre ilícito penal e administrativo.”<sup>37</sup>

Nota:

37 REALE JÚNIOR, Miguel. Parecer no Processo Administrativo CADE nº 08012.003760/2001-01. Representante: SDE (de ofício); Representada: Light, Enron, AESE e VBC; Conselheiro Relator: Luis Fernando Rigato Vasconcellos; Fls 743-768.

Essa proximidade entre as instituições penais e administrativas e os respectivos ilícitos, inegavelmente, tende a ocasionar a aplicação, em certas situações, de princípios e institutos jurídicos do Direito Penal e do Processo Penal no Direito Administrativo, e vice-versa<sup>38</sup>. Ao escrever a tese de doutorado intitulada “Proteção Ambiental, Direito Penal e Direito Administrativo”, Helena Regina Lobo da Costa expõe um pouco acerca da vertente sancionadora do Direito Administrativo, correlacionado-a à Penal, e menciona, apesar de defender a normatização própria para cada ramo:

Nota:

38 Para compreensão da expressão “em certas situações” na frase, importante, por exemplo, ver citação de Fábio Medina Osório sobre a aplicação das garantias individuais do direito penal no direito administrativo sancionador: “Se é certo que o Direito Administrativo Sancionador possui garantias mais reduzidas que as do direito penal, isso se dá, fundamentalmente, porque seus objetivos estão intimamente vinculados à busca de interesses gerais e públicos, o que impede uma contaminação penalista inspirada exclusivamente pela obsessão pelas garantias individuais” (OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: RT, 2000. p. 119).

“Há princípios e garantias que se fazem presentes em qualquer relação em que o Estado aplique uma sanção a um particular, independentemente se por via do sistema penal ou do administrativo.

Boa parte deles está prevista constitucionalmente, tais como o princípio da legalidade (art. 5º, inc. II, e art. 37, dirigido à Administração Pública), o respeito à intimidade (art. 5º, inc. X, XI, XII), o direito de informação dos órgãos públicos (art. 5º, inc. XXXIII), o recurso ao Poder Judiciário (art. 5º, inc. XXXV), o direito a processo e sentença de autoridade competente (art. 5º, inc. LIII), o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inc. LIV e LV).”<sup>39</sup>

Nota:

39 DA COSTA, Helena Regina Lobo. *Proteção Ambiental, Direito Penal e Direito Administrativo*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007, p. 196.

Pois bem, tais constatações legitimam a busca, no Processo Penal e no Direito Penal, por normas que se apliquem, analogicamente, ao processo administrativo punitivo. Na ausência de dispositivos específicos que tratem, no processo administrativo sancionador do CADE, sobre o necessário julgamento conjunto de todos os agentes, interessante se torna perquirir por soluções no Processo Penal.

Assim, resta analisar a doutrina, legislação e jurisprudência do Processo Penal para verificar a solução dada na hipótese do Ministério Público denunciar apenas alguns agentes do ilícito.

## 7. OBRIGATORIEDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA E CONSEQÜÊNCIA AO PROCESSO

Prevalece no Processo Penal o princípio da obrigatoriedade<sup>40</sup> da ação penal pública<sup>41</sup>, pois o Ministério Público é compelido a oferecer a denúncia quando verifica a existência do crime. Sobre o assunto, Eugênio Pacelli:

Nota:

40 Entende-se obrigatoriedade como sinônimo de indisponibilidade. “A única distinção que se pode observar entre obrigatoriedade e

indisponibilidade seria em relação ao momento processual do respectivo exercício, sendo o primeiro aplicável antes da ação penal e o segundo a partir dela” (OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de processo penal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 106).

41 Em verdade, esta regra se aplica plenamente na ação penal pública incondicionada. Na pública condicionada, a atuação do *Parquet* depende da representação do ofendido, que pode retratar-se até o oferecimento da denúncia. Mas para a ilação proposta, tal diferenciação é irrelevante.

“Estar obrigado à promoção da ação penal significa dizer que não se reserva ao *parquet* qualquer juízo de discricionariedade, isto é, não se atribui a ele qualquer liberdade de opção acerca da conveniência ou oportunidade da iniciativa penal, quando constatada a presença de conduta delituosa, e desde que satisfeitas as condições da ação penal. A obrigatoriedade da ação penal, portanto, diz respeito à vinculação do órgão do Ministério Público ao seu convencimento acerca dos fatos investigados, ou seja, significa apenas ausência de discricionariedade quanto à conveniência ou oportunidade da propositura da ação.”<sup>42</sup>

Nota:

42 OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Op. cit., p. 103.

Justifica-se isso por dois motivos. Primeiro, porque a apuração e a punição do delito decorrem de um interesse público em preservar a paz social e, segundo, porque o *Parquet* é o titular privativo da ação penal pública, por expressa disposição legal-constitucional<sup>43</sup>, havendo, em casos bem específicos apenas, a possibilidade de uma ação privada<sup>44</sup>. Daí a ponderação do célebre processualista penal Fernando da Costa Tourinho Filho:

Nota:

43 Constituição Federal, art. 129, inciso I.

44 Constituição Federal, art. 5º, inciso LIX. É a chamada “ação privada subsidiária da pública”.

“Os órgãos do Ministério Público não agem senão em nome da sociedade que eles representam. Eles têm o exercício, mas não a disposição da ação penal; esta não lhes pertence.”<sup>45</sup>

Nota:

45 TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2002. p. 325.

Nas hipóteses dos crimes plurissubjetivos<sup>46</sup>, se o Ministério Público constata, em princípio, a existência do delito, deve denunciar todos os supostos envolvidos, afinal de contas, se a ação foi proposta contra alguns, é porque houve o convencimento da existência do crime<sup>47</sup>. Mas, e se assim não age? O processo em que apenas alguns acusados são julgados fica maculado? Certamente não.

Nota:

46 “Crime plurissubjetivo, por sua vez, é o crime do concurso necessário, isto é, aquele que por sua estrutura típica exige o concurso de, no mínimo, duas pessoas. A conduta do participante pode ser paralela, convergente ou divergente.” BITENCOURT, César Roberto. *Tratado de direito penal*. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2003. p. 149.

47 Isso, por óbvio, não significa infirmar que todos serão condenados.

Enquanto na ação penal privada o fracionamento da queixa-crime (optar por punir apenas alguns) faz incidir a renúncia tácita para todos<sup>48</sup>; na ação penal pública, se o Ministério Público deixa de denunciar alguém, este poderá ser julgado em outro processo ou até no mesmo, mediante aditamento da denúncia<sup>49</sup>. E aquele processo que tramitou sem a sua presença não é viciado, sendo perfeitamente válido. Assim entende o Superior Tribunal de Justiça, conforme o julgado abaixo colacionado:

Nota:

48 *Vide* art. 49 do Código de Processo Penal e art. 107, inciso V, do Código Penal.

49 Alguns julgados falam em “divisibilidade” da ação penal pública. Mas, em verdade, na ação pública o que existe, mesmo, é a própria obrigatoriedade. Assim Eugenio Pacelli pondera: “Em tema de indivisibilidade, cumpre, por último, ressaltar que a regra não se aplica evidentemente às ações penais públicas, pautadas, como já visto, pelo princípio da obrigatoriedade. Assim, sendo o órgão da acusação obrigado a propor a ação penal, é ele obrigado a fazê-lo em relação a todos os autores do fato, sendo desnecessário o recurso à regra da indivisibilidade”. Depois o jurista cita o julgado do STJ mencionado (op. cit., p. 138).

#### “RECURSO ESPECIAL – DIREITO PROCESSUAL PENAL – AÇÃO PENAL PÚBLICA – PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE – INOBSERVÂNCIA – NULIDADE DO PROCESSO – INOCORRÊNCIA

A indivisibilidade da ação penal pública decorre do princípio da obrigatoriedade, segundo o qual o Ministério Público não pode renunciar ao *jus puniendi*, cuja titularidade é exclusiva.

O princípio da indivisibilidade da ação, quanto à da validade do processo, é inaplicável à ação penal pública, no sentido de que o oferecimento da denúncia contra um acusado ou mais não impossibilita a posterior acusação de outros.

O princípio da indivisibilidade da ação penal, em sede de validade do processo, aplica-se tão-somente à ação penal privada (CPP, art. 48).

Não há nulidade no oferecimento da denúncia contra determinados agentes do crime, desmembrando-se o processo em relação a suposto co-autor, a fim de se coligir elementos probatórios hábeis à sua denúnciação.

Recurso especial provido.”<sup>50</sup>

Nota:

50 REsp 388473/PR, 6ª T., Rel. Ministro Paulo Medina, J. 07.08.2003, DJ 15.09.2003, p. 411. Outros julgados do STJ: HC 35084/DF; HC 27119/RS.

Portanto, aplicando tais entendimentos ao Sistema Brasileiro da Concorrência, teríamos que a SDE cuida de interesse indisponível, qual seja, preservação da ordem econômica, e tem obrigação de, convencida de um ilícito, “denunciar” todos os envolvidos ao CADE<sup>51</sup>. Entretanto, não, necessariamente, no mesmo processo. Assim, se algum dos possíveis infratores não foi inicialmente “denunciado”, isso não macula o processo administrativo sancionador do CADE, nem impede que, posteriormente, os agentes excluídos sejam processados e julgados.

Nota:

51 Há exceções, tais como as hipóteses em que existe um “acordo de leniência” (art. 35-B da Lei nº 8.884/1994), o qual pode extinguir a punibilidade para um dos agentes, ou um “compromisso de cessação” (art. 53 da Lei nº 8.884/1994).

Há, inclusive, dispositivo no Código de Processo Penal, mais especificamente o art. 80, que faculta ao magistrado, por conveniência da instrução, separar os processos: “será facultativa a separação dos processos quando as infrações tiverem sido praticadas em circunstâncias de tempo ou de lugar diferentes, ou, quando pelo excessivo número de acusados e, para não lhes prolongar a prisão provisória, ou por outro motivo relevante, o juiz reputar conveniente a separação”. Ora, se até no processo penal, reconhecidamente mais *garantista* que o administrativo sancionador, não há a obrigatoriedade do julgamento conjunto, como cogitar nulidade no processo administrativo que condena apenas alguns agentes do cartel?

Insta observar, finalmente, que todos os fundamentos já mencionados sobre a inexistência de ofensa ao princípio do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório se aplicam nessa analogia.

## CONCLUSÕES

- Não há na Lei do CADE, nem na Lei do Processo Administrativo Federal, dispositivo sobre o “liticonsórcio necessário”.
- Analisada a sistemática do liticonsórcio necessário no Processo Civil, é possível depreender que, em algumas situações, haverá sua aplicação no processo administrativo.
- Não há liticonsórcio passivo necessário no processo administrativo punitivo do CADE que apura prática de cartel, porque: (i) não há ofensa à esfera jurídica de quem não participa do processo; (ii) não há violação ao devido processo

legal, ao contraditório e à ampla defesa; (iii) não se configuram as hipóteses do art. 47 do Código de Processo Civil.

- A correlação entre o processo penal e o administrativo sancionador permite, eventualmente, a aplicação de princípios daquele neste.

- Não pode a SDE excluir, sem justo motivo, alguns envolvidos do pólo passivo do processo (princípio da obrigatoriedade). Entretanto, tal fato não macula o processo administrativo (precedentes STJ para a ação penal).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITENCOURT, César Roberto. *Tratado de direito penal*. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2003.

BOTELHO, José Manuel dos Santos. *Contencioso administrativo*. 3. ed. Coimbra (Portugal): Almedina, 2000.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. I, 2006.

DA COSTA, Helena Regina Lobo. *Proteção ambiental, direito penal e direito administrativo*. 2007. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, v. II, 2004.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

HARGER, Marcelo. *Princípios constitucionais do processo administrativo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de processo penal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: RT, 2000.

REALE JÚNIOR, Miguel. Parecer no Processo Administrativo CADE 08012.003760/2001-01. Representante: SDE (de ofício); Representada: Light, Enron, AESE e VBC; Conselheiro Relator: Luis Fernando Rigato Vasconcellos.

SAMPAIO, Luiz Augusto Paranhos. *Processo administrativo*. Goiânia: AB, 2000.

SULLIVAN, Lawrence A.; GRIMES, Warren S. *The Law of Antitrust: An Integrated Handbook*. 2. ed. Hornbook Series. EUA: Thomson/West, 2006.

TAMBURINI, Márcia Maria; SARAIVA, Porto. *A Lei Federal nº 9.784/1999 : base para uma codificação nacional de um direito processual administrativo?* 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2002.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. I, 2003.

YARSHELL, Flávio Luiz. "As partes no processo administrativo e a legitimação dos interessados". Palestra proferida no I Seminário de Direito Administrativo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <[http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03\\_10\\_03/5flavio\\_luiz1.htm](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/5flavio_luiz1.htm)>.