



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**FREDERICKO NOBRE LEMOS**

**A LEI Nº 8.429/92 – LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA – E UMA ANÁLISE DO DESCABIMENTO  
DA INCIDÊNCIA DE MULTA CIVIL EM SEDE DE MEDIDA  
CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**

Salvador  
2020

**FREDERICKO NOBRE LEMOS**

**A LEI Nº 8.429/92 – LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA – E UMA ANÁLISE DO DESCABIMENTO  
DA INCIDÊNCIA DE MULTA CIVIL EM SEDE DE MEDIDA  
CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**

Monografia apresentada ao curso de graduação em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito  
parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Salvador  
2020

**FREDERICKO NOBRE LEMOS**

**A LEI Nº 8.429/92 – LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA – E UMA ANÁLISE DO DESCABIMENTO  
DA INCIDÊNCIA DE MULTA CIVIL EM SEDE DE MEDIDA  
CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2020

Ao meu irmão Benjamim por ser a maior prova do amor e da benevolência de Deus em minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Deus vivo, porém invisível, que ilumina os meus passos, me abre os caminhos e me protege de todo mal. Que diariamente me presenteia com o milagre da vida, ao dormir e ao acordar.

Agradeço aos meus familiares e amigos, pelo apoio incondicional na minha busca pelo aperfeiçoamento profissional. Por serem, em muitas ocasiões, a minha força extra para seguir na caminhada.

Agradeço à instituição Faculdade Baiana de Direito, a todo o corpo docente, por me exigir o máximo, e, por me fazer entender que para evoluir é necessário sair da sua zona de conforto. No mesmo sentido, agradeço a todo corpo administrativo e jurídico do escritório Soares Reis & Advogados Associados, por disponibilizarem as ferramentas necessárias para o desenvolvimento das minhas habilidades técnicas, e me fazerem enxergar a advocacia além das páginas de doutrina e jurisprudência, colaborando com meu entendimento de que a prática no exige seriedade, perseverança e luta.

“Ninguém pode construir em seu lugar, as pontes que precisará passar, para atravessar o rio da vida – ninguém, exceto tu, só tu.”.

Friedrich Nietzsche, “Assim falou Zaratrusta”

## RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa – 8.429/92 – trouxe em seu bojo os principais conceitos referentes aos atos, sujeitos, procedimentos, processos, sanções dentre outros aspectos que norteiam a relação entre a Administração Pública com ela própria e com terceiros particulares. A intenção é permitir que os atos praticados pelos agentes públicos sejam cada vez mais transparentes no limite de suas possibilidades e íntegros com um fiel cumprimento de uma administração séria, norteadada pelos princípios basilares do direito público. Nesse sentido, as ações por improbidade administrativa possuem significativa importância no que tange processar e julgar aqueles agentes que tenham agido de maneira improba, causando lesão ao erário, ferindo os princípios ou se enriquecendo de maneira ilícita através de seu cargo, emprego ou função. As aplicações de medidas cautelares nos processos por improbidade administrativa revestem a ação de uma segurança no que tange a efetivação do cumprimento jurisdicional. Mais especificamente, a medida cautelar de indisponibilidade de bens, permite assegurar que os bens do réu estejam protegidos de qualquer depreciação que possa ocorrer durante o processo, sejam bens moveis/imóveis ou até mesmo ativos financeiros, podendo ser utilizados, ao final do processo, para ressarcir o erário e reequilibrar o *status quo*. Contudo, a importância das medidas cautelares não confere a elas nem ao juízo, o poder de aplicar irrestritamente e de maneira arbitrária, sendo necessário, portanto, o respeito a limites subjetivos e quantitativos, principalmente, quando a constrição estiver sendo realizada em função de execução de multa civil, esta, como sanção, não deve ser aplicada em sede de medida cautelar, devendo ser respeitado seu caráter futuro e incerto. Mediante a isto, a necessidade de estudar o conceito de multa civil e seus efeitos práticos.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo; Improbidade Administrativa; Medidas Cautelares; Indisponibilidade de Bens; Sanções; Multa civil.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
CC	Código Civil
CRFB/88	Constituição Federal da República
CPC	Código de Processo Civil
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
NCPC	Novo Código de Processo Civil
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	14
2.1 O CONCEITO DE IMPROBIDADE E SUA MATRIZ CONSTITUCIONAL.....	16
2.2 A LEI 8.429 DE 2 DE JUNHO DE 1992.....	18
2.3 OS SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE.....	19
<b>2.3.1. Os sujeitos ativos</b> .....	20
<b>2.3.2. Os sujeitos passivos</b> .....	24
2.4 OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	26
<b>2.4.1. Dos atos que causam enriquecimento ilícito</b> .....	27
<b>2.4.2. Dos atos que causam prejuízo ao erário</b> .....	30
<b>2.4.3. Dos atos que atentam contra aos princípios da Administração Pública</b> .....	33
2.5 DAS SANÇÕES APLICÁVEIS E SUA NATUREZA JURÍDICA.....	36
<b>2.5.1. Da perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio</b> .....	38
<b>2.5.2. Do ressarcimento integral do dano</b> .....	40
<b>2.5.3. Da perda da função pública</b> .....	41
<b>2.5.4. Da suspensão dos direitos políticos</b> .....	43
<b>2.5.5. Do pagamento de multa civil</b> .....	45
<b>2.5.6. Da proibição de contratar com o Poder Público</b> .....	46
<b>3 DA MEDIDA CAUTELAR</b> .....	48
3.1 O CONCEITO DE MEDIDA CAUTELAR E AS DISTINÇÕES ENTRE AS MEDIDAS LIMINARES E A TUTELA ANTECIPADA.....	49
<b>3.1.1. Os requisitos da medida cautelar</b> .....	52
<b>3.1.2. As características da medida cautelar</b> .....	54
3.2 A MEDIDA CAUTELAR NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	56
<b>3.2.1. A indisponibilidade de bens</b> .....	57
<b>3.2.2. O sequestro de bens</b> .....	60

<b>3.2.3. O afastamento do agente público.....</b>	<b>63</b>
<b>4 DO DESCABIMENTO DA INCIDÊNCIA DA MULTA CIVIL EM SEDE DE MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS.....</b>	<b>65</b>
4.1 O CONCEITO E A NATUREZA JURÍDICA DA MULTA CIVIL.....	66
4.1.1. O caráter sancionador da multa civil.....	68
4.1.2. A distinção entre ressarcir e multar.....	70
4.2 A INDISPONIBILIDADE COMO MEDIDA PARA RESGUARDAR O EFETIVO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E O INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO.....	72
4.3 A RESPONSABILIZAÇÃO SUMÁRIA DO AGENTE.....	74
4.3.1. A ofensa ao princípio do devido processo legal.....	76
4.3.2. A ofensa constitucional ao art. 5º, XXII, da CRFB/88.....	80
4.4 A DOSIMETRIA DA PENA E A APLICAÇÃO OPCIONAL DA MULTA CIVIL.....	82
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>89</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito como o Brasil, onde as garantias fundamentais, a proteção dos direitos individuais e coletivos são pilares para a edificação de uma sociedade cada vez mais sólida e assertiva em suas decisões, o gerenciamento das relações particulares, bem como dos particulares com a Administração Pública são aspectos fundamentais para consolidação dos preceitos constitucionais.

Nesse ponto, resta entender que a máquina pública deve seguir parâmetros de atuação mais rígidos, claros e coesos, colocando sempre em evidência os interesses públicos como ponto alto da gestão pública, em todas as esferas, federais, estaduais e municipais.

Isto posto, para que a máquina pública possibilite o real cumprimento dos interesses sociais, o seu controle deve ser realizado não apenas de dentro para fora, no sentido administrativo, mas também, de fora para dentro, com um controle externo que possibilite identificar, coibir e punir aqueles que se aproveitem dos recursos públicos para benefício próprio ou alheio.

Salienta-se que as relações públicas, diferentemente das relações privadas, devem sempre seguir padrões legislativos previamente postos. Enquanto a autonomia da vontade prepondera nas relações privadas, nas relações do estado/estado ou estado/particular devem incidir os princípios basilares da Administração Pública, trazendo rigidez e controle, uma vez que se preserva aqui o interesse da coletividade

A Lei nº 8.429/92 trata dos atos de improbidade administrativa, trazendo seus sujeitos, seus atos tipificados, suas sanções e todo o seu deslinde processual. Nessa seara, destaca-se em sede de medidas cautelares a indisponibilidade bens, com um intuito principal de um eventual ressarcimento ao erário. Isto posto, uma vez que a já mencionada Lei possui o viés de coibir e punir, é necessário ter prudência para que a ânsia pela justiça não atrole as garantias de um processo justo e estritamente legal.

É daí que surge o tema do presente trabalho. Tendo em vista que as sanções impostas pela Lei nº 8.429/92 não são, necessariamente, cumulativas, nem tampouco existe a certeza de condenação do investigado, parecem ser imprudentes algumas medidas adotadas em sede cautelar no que tange ao bloqueio de valores para compensação de possível multa civil ao final do processo.

Não se discutirá nesta pesquisa a legalidade das medidas cautelares, nem da sua devida aplicação. O tema problema reflete unicamente na aplicação da indisponibilidade de bens com a finalidade específica de garantir uma possível multa civil. Parece, nesses casos, que a adoção de cautelar para garantir uma futura multa civil vai além da proteção ao patrimônio público, o que enseja um julgamento antecipado da lide ou um julgamento sumário do investigado.

Desta forma, para a elucidação do tema o trabalho fora subdividido em três capítulos. No primeiro deles foi realizado uma retrospectiva a respeito do conceito do que seria improbidade administrativa, analisando sua matriz constitucional bem como o diploma legal que versa especificamente sobre o tema. Ademais, tratou-se dos sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade e realizou-se uma distinção entre os sujeitos no âmbito material e no âmbito processual da questão. Fora abordado, ainda, os atos de improbidade administrativa e suas respectivas sanções.

O segundo capítulo, por sua vez, esclareceu o instituto da medida cautelar, a partir de uma análise a respeito do seu conceito e sua posição atual no Novo Código de Processo Civil. Fora realizada uma distinção entre a medida cautelar e a tutela antecipada e confusão por parte dos aplicadores do Direitos no momento de aplicação desses institutos.

Ademais, fora estudada a aplicação das medidas cautelares nominadas no bojo da ação de improbidade administrativa, diferenciando cada uma delas e demonstrando a sua efetivação em casos concretos. Buscou-se compreender o cuidado no momento da sua concessão, uma vez que as medidas devem estar sempre em equilíbrio com a extensão dos supostos atos ímprobos causados, de maneira a evitar uma antecipação da pena e garantir sua natureza de medida assecuratória e reversível em casos de absolvição do réu.

Por fim, o último capítulo focalizou no tema central da pesquisa: o descabimento da multa civil em sede de medida cautelar de indisponibilidade de bens. Neste capítulo, buscou-se apontar o conceito de multa civil e sua natureza jurídica. Ainda, objetivou-se evidenciar que diferentemente de outras medidas, a aplicação da multa civil não possui um caráter sancionador, sendo assim, sua aplicação em sede cautelar uma possível e grave ofensa ao princípio do devido processo legal.

O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo observado por Descartes, tendo em vista que se parte o estudo de premissas maiores e conceito básicos até o

refinamento da pesquisa para o tema específico. Diante disso, tentou-se o descompasso entre as legislações vigentes e a realidade dos fatos.

As fontes bibliográficas utilizadas foram diversas, haja vista que há uma diversidade de obras que tratem especificamente do tema discorrido e o raciocínio foi construído a partir da abordagem teórica trazida pelos mestres, professores e autores, bem como da abordagem prática através da análise de julgados e precedentes jurisprudenciais divergentes.

## 2 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Diferentemente do que ocorre nas relações particulares, baseadas no princípio da autonomia da vontade das partes, as relações que envolvem a Administração Pública devem ser postas sobre a égide de princípios específicos, como o da legalidade e o da supremacia do interesse público.

Isto porque, em um Estado Democrático de Direito, onde existe a preocupação em garantir a eficiência dos direitos e deveres postos pelo legislador, tanto constitucional quanto infraconstitucional, a Administração Pública deve adotar medidas cada vez mais transparentes e coerentes com a lógica do bem comum, não favorecendo interesses particulares.

Nesse sentido, é fundamental entender que na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na Administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza<sup>1</sup>.

Assim, diante de uma sociedade cada vez mais acometida por escândalos envolvendo gestores e servidores públicos, em todas as esferas da máquina pública, o tema objeto do presente trabalho fica no cerne de uma discussão jurídica e política, que pretende não apenas debater, mas também enfrentar os atos ímprobos.

O conceito de improbidade administrativa está intrinsecamente ligado a dois pilares fundamentais da ética pública na pós-modernidade: as noções de grave ineficiência funcional e de grave desonestidade<sup>2</sup>.

À vista disso, condutas praticadas por agentes públicos ou terceiros envolvidos, que causem algum tipo de dano a administração pública, serão tipificadas como atos de improbidade.

Seguindo as definições do que seria improbidade, o dicionário Aurélio coloca que improbidade é a falta de probidade, ou seja, mau caráter, desonestidade.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 82.

<sup>2</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: <[https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio\\_Osorio.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html)>. Acesso em: 29 fev. 2020.

Para Eduardo Pessôa, em seu dicionário jurídico, improbidade é falta de retidão ou honradez<sup>3</sup>.

Isto posto, no Estado Democrático de Direito a probidade administrativa é condição *sine qua non* para manutenção dos ideais constitucionais previstos pela CRFB/88. A ideia de probidade deve germinar em todos os atos administrativos realizados em todos os níveis da máquina pública, conjuntamente com os princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade e publicidade.

Assim sendo, vale trazer à tona a ideia de que a improbidade não está superposta à moralidade, tratando-se de um conceito mais amplo que abarca não só componentes morais como também os demais princípios regentes da atividade estatal, o que não deixa de estar em harmonia com suas raízes etimológicas. Justifica-se, pois, sob a epígrafe do agente público de boa qualidade somente podem estar aqueles que atuem em harmonia com as normas a que estão sujeitos, o que alcança as regras e os princípios<sup>4</sup>.

Foi nessa perspectiva que o ordenamento jurídico brasileiro desenvolveu através da CRFB/88, bem como através de lei específica que versa sobre o tema, a Lei nº 8.429/92, uma série de mecanismos que possibilitam a tipificação das condutas ímprobas, e versam sobre os agentes da conduta, o processo e os procedimentos realizados para combater o problema e suas sanções.

O tema improbidade administrativa alcançou patamar constitucional, uma vez que, é, de fato, diariamente abordado pela administração pública seja na esfera federal, estadual ou municipal. De modo que, a repercussão do tema ultrapassa os limites políticos e jurídicos, sendo debatido no seio da sociedade brasileira.

Partindo de tal égide, é notório que nos últimos quinze anos o debate foi sendo inflamado em decorrência dos inúmeros escândalos que vieram à tona, acarretando uma sensação de desconfiança por parte da população em geral, o que gerou para o poder público a necessidade de intensificar através dos seus instrumentos legais e da aplicação do políticas pública firmes, o combate a prática de atos de improbidade.

---

<sup>3</sup> MELO, Debora Fernandes de Souza. **Improbidade administrativa**. LFG, p. 1. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>4</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2011, p. 125.

## 2.1 O CONCEITO DE IMPROBIDADE E SUA MATRIZ CONSTITUCIONAL

A improbidade administrativa tem base na Constituição Federal que, em seu art. 37, § 4º, estabelece que a lei sancionará os atos de improbidade. Esse dispositivo constitucional enumera algumas sanções a serem aplicadas pela prática de ato de improbidade, contudo, é necessário salientar que, trata-se de um rol exemplificativo, uma vez que a lei específica que trata o tema com maior profundidade, traz em seu corpo outras sanções que podem ser aplicadas ao(s) agentes(s) do ato<sup>5</sup>.

Sendo assim, a CRFB/88 estabelece apenas o mandamento mínimo de que os atos de improbidade administrativa sejam punidos, pelo menos, pelas sanções por ela abarcadas, porém, não impede que a lei específica vá além do que foi posto no texto constitucional. Para tanto, é necessário que tal lei imponha sanções razoáveis, citando como exemplo, a multa civil, inovação da Lei nº 8.429/99.

No entanto, ainda em sede constitucional, o tema improbidade administrativa pode ser vislumbrado muito antes do Art. 37, § 4º. Nota-se que o Art. 15, V, da CRFB/88, traz o seguinte mandamento<sup>6</sup>:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

A conjunção dos diplomas constitucionais fomenta a base do arcabouço jurídico referente à improbidade administrativa, consagrando em primeiro plano, o *status* constitucional inerente ao tema, e, em segundo plano, abrindo o caminho para a legislação específica trabalhar com um maior grau de segurança jurídica.

Nesse caminho, José dos Santos Carvalho Filho aponta que a ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1, 4ª ed. Salvador: *Juspodivm*, 2017, p. 959.

<sup>6</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1111-1112.

Determinar um conceito chave para o que de fato é improbidade administrativa, demanda um exercício de comparação feito amplamente pela doutrina acerca dos significados de probidade e moralidade.

Um cenário mitigado entre a ideia de que moralidade e probidade são sinônimas e, em outro polo, a ideia de que esta seria um subprincípio daquela.

Enfrentando o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma<sup>8</sup>:

Enquanto a lesão à probidade administrativa era definida no direito positivo, para os crimes de responsabilidade, com a característica da tipicidade, própria do Direito Penal, implicando definição precisa dos elementos constitutivos da infração, a moralidade administrativa aparece como princípio, ou seja, como proposição que se encontra na base do ordenamento jurídico, de conteúdo indefinido.

O posicionamento da autora corrobora com a corrente que acredita a probidade como um subprincípio integrante do princípio da moralidade. Nesse sentido, é possível afirmar que o princípio da moralidade administrativa prega a observância de regras éticas na atividade administrativa, informadas por valores como boa-fé, diretivas de boa administração, honestidade, lealdade, interesse público, imparcialidade, entre outros, que devem estar presentes na conduta do agente público e no ato praticado (objeto, motivo e finalidade)<sup>9</sup>.

A probidade seria um mínimo da moral contida nesta, e não geral como pretende a minoria dos doutrinadores, esclarecendo-se que o próprio direito é parte da moral.

Em outro polo, o entendimento é de que a probidade administrativa não se confunde com o princípio da moralidade administrativa, não obstante existam pontos de conexão, constituindo um verdadeiro dever funcional do agente que atua em nome do Estado. Este deve, no exercício de suas funções e com zelo ao patrimônio público, buscar sempre o interesse público primário (interesse geral da sociedade)<sup>10</sup>.

Ocorre que, uma vez superada a discussão doutrinária, é possível afirmar que tanto a probidade administrativa, quanto a moralidade, enquanto princípios são expressões sinônimas, em razão da Constituição da República ter mencionado em

---

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** 31ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 1004-1005.

<sup>9</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 101.

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 879

seu texto a moralidade como princípio no art. 37, *caput*, e a improbidade como lesão ao mesmo princípio<sup>11</sup>.

Em verdade, enquanto princípios a probidade e a moralidade traduzem o mesmo interesse, qual seja, a preservação do interesse público por meio do respeito aos valores éticos e morais, embora sejam autônomos entre si.

No que tange ao conceito acerca do que seria improbidade administrativa, afirma Márcia Noll Barboza que se pode entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada – por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio – ao exercício da função pública<sup>12</sup>.

Em sentido semelhante, aponta Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende de Oliveira que o termo pode ser conceituado como ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios que regem a administração pública<sup>13</sup>.

Os conceitos apresentados devem ser analisados de maneira ampla no que concerne aos sujeitos ativos dos atos de improbidade – será aprofundado em momento oportuno – uma vez que as ações de improbidade administrativa podem alcançar aqueles que, mesmo sem fazer parte da administração pública, são beneficiados de alguma forma, direta ou indiretamente pelos danos e pelas lesões causadas ao patrimônio público.

## 2.2 A LEI 8.429 DE 2 DE JUNHO DE 1992

A preocupação com a ética no manuseio dos recursos públicos tornou-se tema de grandes debates ao redor do país diante de uma série de casos escandalosos que evidenciaram uma má gestão desses recursos, tanto por parte dos agentes

---

<sup>11</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1, 4ª ed. Salvador: *Juspodivm*, 2017, p. 960.

<sup>12</sup> NOLL BARBOZA, Márcia. Definição de improbidade administrativa. *In*. CABRAL, Antonio do Passo, *at al. Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei n. 8429/1992*. Brasília: ESMPU, 2013. 2ª ed. rev. e atual., p. 15; Disponível em: <file:///C:/Users/delma/Downloads/Cem%20perguntas%20e%20respostas%20sobre%20improbidade%20administrativa%20-%202%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20revista%20e%20atualizada.pdf > Acesso em: 29 de Fev. 2020.

<sup>13</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 5ª ed. Método: Rio de Janeiro, 2017, p.9.

públicos, quanto por parte dos particulares que se relacionavam direta ou indiretamente com a Administração Pública.

Nesse viés, a Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, representa um verdadeiro marco na busca pela moralização da Administração, o que denota a importância do seu estudo no atual estágio de evolução do Direito Público<sup>14</sup>.

Além da previsão constitucional posta pelo art. 37, § 4º, da CRFB, a Lei 8.429/92 concentra seus esforços na definição dos sujeitos e dos atos de improbidade, suas sanções e o contexto no qual a mesma foi inserida.

Isto posto, para uma maior compreensão do tema, é relevante saber que a Lei 8.429/92 possui cinco pilares estruturais principais, são eles: sujeito ativo dos atos ímprobos, sujeito passivo, tipologia da improbidade, as sanções e os procedimentos<sup>15</sup>.

Nessa esteira, aponta José dos Santos Carvalho Filho que<sup>16</sup>:

Ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa.

Portanto, é necessário observar a Lei 8.429/92 de forma ampla, uma vez que a mesma possui aplicabilidade no âmbito nacional, inclusive surtindo efeitos nos atos praticados pelas entidades políticas<sup>17</sup>.

## 2.3 OS SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE

A Lei 8.429/92, LIA, traz em seu art. 1º, *caput*, quais são os sujeitos ativos e passivos dos atos ímprobos, ou seja, aqueles que cometem os ilícitos administrativos e aqueles que sofrem prejuízos por isso.

Diferentemente do que pode se imaginar, a prática de atos ímprobos não se restringe aos agentes públicos ou políticos. Nesse viés, a Lei teve atenção para

<sup>14</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. Rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 19.

<sup>15</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1, 4ª ed. Salvador: *Juspodivm*, 2017, p. 985.

<sup>16</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen *Juris*, 2012, p. 1111-1112.

<sup>17</sup> CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. ampl. e atual. Salvador: *Juspodivm*, 2019, pag. 625.

abarcam aqueles que, sendo servidores público ou não, se beneficiassem ou lesassem diretamente a Administração Pública.

Para melhor definição, importante ressaltar o que diz o texto legal<sup>18</sup>:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei [...] Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Diante do exposto, uma vez que a definição do termo agente público pode levar uma série de interpretações divergentes, o art. 2º da lei traz, de maneira expressa, o que se entende por agente público. Destaque-se, desde logo, que as definições dos sujeitos passivos e ativos são interligadas, ou seja, somente será considerado ato de improbidade administrativa aqueles praticados pelos referidos sujeitos enumerados no art. 1º da LIA<sup>19</sup>.

Superada essa conceituação geral, qualificando sujeito ativo como aqueles que praticam o ato lesivo a Administração Pública, e os sujeitos passivos, aqueles que sofrem os danos, é fundamental aprofundar em cada um deles para um melhor entendimento do tema.

### 2.3.1. Os sujeitos ativos

Inicialmente, entende-se por sujeito ativo da improbidade administrativa aquela pessoa física ou jurídica que comete atos de improbidade administrativa tipificados no ordenamento jurídico. Assim sendo, é importante destacar que o sujeito ativo dos atos ímprobos são os réus na ação civil pública por atos de improbidade<sup>20</sup>.

A Lei de Improbidade Administrativa considera como sujeitos ativos o agente público, caracterizado no art. 1º da referida Lei, e o terceiro que, mesmo não

<sup>18</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. São Paulo: *Juspodivm*, 2018, p. 156

<sup>19</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed., rev., atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 29.

<sup>20</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed., rev., atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 42.

sendo agente público, induza ou concorra para prática do ato de improbidade ou dele se beneficie <sup>21</sup>.

Sendo assim, é possível entender que, em regra, os atos ímprobos serão praticados por agentes públicos, esses devidamente qualificados pelo art. 2º da Lei, e, em caráter excepcional, por terceiro que se beneficie de alguma forma dos atos tipificados como ímprobos. Traz-se, assim, para a Lei uma maior proteção ao patrimônio público e aos recursos públicos manuseados.

De tal modo, no que toca aos agentes públicos estabelecidos na Lei, é de suma importância salientar que o termo abrange os agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares que de alguma forma relacionam-se com a Administração Pública.

Vale destacar que existe na doutrina uma divergência entre a classificação dos membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Independentemente da definição adotada, se são agentes políticos ou servidores públicos, é possível afirmar que os mesmos são sujeitos ativos de atos de improbidade, visto o amplo conceito trazido pelo art. 2º da Lei 8.249/92<sup>22</sup>.

A utilização da expressão “agente público” abarca de forma geral duas espécies de agentes públicos, a saber: agentes públicos de direito e agentes públicos de fato.

Agentes públicos de direito são aqueles que possuem vínculos formais com a Administração Pública, enquanto agentes públicos de fato são aqueles que desempenham funções e atividades públicas sem vínculo formal do estado. Estes podem ser subdivididos em duas espécies, putativos e necessários<sup>23</sup>.

No caso dos agentes públicos de fato putativos e necessários, surgem duas grandes questões, quais sejam a eventual necessidade de convalidação dos atos praticados e a responsabilidade civil do Estado perante os danos causados<sup>24</sup>.

Firmou-se o entendimento de que, com base na teoria da aparência e da boa-fé dos administrados, os atos dos agentes putativos e necessários devem ser

---

<sup>21</sup> GOUVEIA, Mariana França. Os poderes do juiz cível na ação declarativa: em defesa de um processo civil ao serviço do cidadão. **Revista Julgar**. N. 1, jan./abr. Lisboa: Julgar, 2007, p. 48-50. Disponível em <<http://julgar.pt/os-poderes-do-juiz-civel-na-acao-declarativa-em-defesa-de-um-processo-civil-ao-servico-do-cidadao/>>. Acesso em: 11 out. 2019.

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 775.

<sup>23</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed., rev., atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 44.

<sup>24</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed., rev., atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 44.

convalidados quando beneficiem terceiros, sendo o Estado responsabilizado em casos de danos<sup>25</sup>.

No que tange aos servidores públicos, agentes públicos de direito, não existem grandes dificuldades em identificar a sua qualidade e a prática do ato ímprobo. Nessa perspectiva, aponta a jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>26</sup>:

Quantos aos servidores públicos, todas as categorias estão incluídas, independentemente de ocuparem cargos efetivos, em comissão ou vitalícios, funções ou empregos públicos, seja o regime estatutário ou contratual, seja função permanente ou transitória, seja qual for a forma de provimento.

Seguindo a identificação dos agentes públicos ativos dos atos de improbidade administrativa, a causídica que envolve os agentes políticos ganhou contornos polêmicos e bastante debatido pelas Cortes Superiores. Acerca do tema, é impreterível entender que a discussão atinge a (im)possibilidade da aplicação da Lei 8.429/92 por completa a determinados agentes políticos que cometem atos de improbidade caracterizados como crimes de responsabilidade<sup>27</sup>.

A ressalva feita nos casos dos agentes políticos tem início nas prerrogativas que algumas categorias possuem no exercício do mandato. Os parlamentares possuem inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, bem como a imunidade parlamentar, conforme dispõe o artigo 56 da CRFB/88. Igualmente, as prerrogativas estão asseguradas aos deputados estaduais e vereadores, por força dos artigos 27, § 1º, e 29, VIII, respectivamente, ambos da Carta Magna<sup>28</sup>.

Nesse caminhar, surge o entendimento de que a Lei de Improbidade Administrativa não atinge por completo os agentes políticos. Paira o entendimento de que as sanções de perda de cargo ou da função pública não se aplicam aos parlamentares e ao Presidente da República e demais autoridades mencionadas nos artigos 52 e 55, ambos, da CRFB<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed., rev., atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 45.

<sup>26</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 775.

<sup>27</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed., rev., atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 47.

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 776.

<sup>29</sup> CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. ampl. e atual. Salvador: *Juspodivm*, 2019, p. 627.

Contudo, é necessário cautela ao tratar o tema, uma vez que, diante de entendimentos diversos a respeito da polêmica, parece adequado aquele trazido por Rafael Carvalho Rezende de Oliveira ao afirmar que<sup>30</sup>:

[...] não há que se falar em imunidade do agente político à aplicação da lei de improbidade administrativa, a intenção do legislador foi estabelecer regras especiais para os agente políticos que cometerem atos de improbidade administrativa/crimes de responsabilidade em relação à aplicação de sanções políticas (perda de cargo e inabilitação temporária para o exercício da função pública), mas não no tocante as demais sanções que não possuem caráter político [...].

Seguindo as definições de sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa, chega-se aos terceiros beneficiados, referidos no art. 3 da Lei de Improbidade Administrativa.

Em relação aos terceiros, para que a aplicação das sanções trazidas pela Lei seja se opere, é condição *sine que non* a participação dos mesmos, direta ou indiretamente na prática dos atos.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Assim, pressupõe-se que para a configuração dos atos de improbidade, o terceiro tenha induzido, concorrido ou se beneficiado de alguma forma. Isto posto, cabe ressaltar que a indução ao ato, refere-se ao particular que, de alguma forma, introduza, estimule ou reforce uma ideia ao agente público, sendo essa lesiva aos interesses públicos.

Por sua vez, a concorrência refere-se ao fato ou ato de ter o terceiro interessado, praticado de forma direta ou indireta, da realização fática dos atos ímprobos.

É necessário dizer que, a conduta do terceiro não deve ser analisada de maneira isolada. Nesse caso a comprovação do dolo, ou seja, a intenção do particular

---

<sup>30</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 52.

de induzir ou concorrer para prática do ato de improbidade, ou dele se beneficiar de algum modo, é essencial para aplicação das sanções dispostas em lei<sup>31</sup>.

Vale destacar que as pessoas jurídicas também ocupam a posição de sujeitos ativos do ato de improbidade na condição de terceiro. Dessa forma, quando os bens públicos oriundos da improbidade se incorporam ao patrimônio da pessoa jurídica, esta auferirá nítida vantagem indevida, de sorte que não há como negar a possibilidade de ser sujeito ativo do ato ímprobo<sup>32</sup>.

Ainda sobre o tema, é imprescindível que fique claro que para a imputação das sanções estabelecidas pela Lei de Improbidade Administrativa, o agente particular não deve ter agido sozinho, mas sim em concorrência com um agente público ou ao menos, induzindo-o. Motivo pelo qual, pode-se concluir que a presença de um agente público na materialização do ato é condição primária para caracterizar atos de improbidade.

### 2.3.2. Os sujeitos passivos

No tocantes aos sujeitos passivos, dispõe a Lei 8.429/92<sup>33</sup>:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Oportuno revela-se distinguir de antemão as definições existentes entre o plano material e o plano processual, uma vez que no plano processual o sujeito passivo da ação será aquele que praticou o ato, ou seja, o sujeito ativo em caráter material.

---

<sup>31</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 69.

<sup>32</sup> CARVALHO, Paulo Paulwok Maia de. Os sujeitos da improbidade administrativa. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 22, n. 5127, 15 jul. 2017, p. 10. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58976>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>33</sup> BRASIL. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Por outro lado, o sujeito ativo em plano processual, será aquele que sofreu as lesões e possui legitimidade para pleitear em juízo, no caso, o sujeito passivo em caráter material

Neste sentido preconiza Rafael Carvalho Rezende de Oliveira<sup>34</sup>:

A alusão às empresas incorporadas ao patrimônio público parece equivocada, uma vez que, nesse caso, as referidas empresas são extintas e absorvidas por pessoa jurídica de direito público ou de direito privado da Administração Pública. Desta forma, as empresas incorporadas ao patrimônio público não são sujeitos passivos da improbidade, mas, sim, as pessoas administrativas incorporadoras.

Na realidade, as entidades protegidas pela Lei nº 8.429/92 são praticamente as mesmas protegidas pela Lei nº 4.717/65. Enquanto na primeira o objeto é a aplicação de medidas sancionatórias e o ressarcimento ao erário, a segunda pretende anular os atos lesivos praticados<sup>35</sup>.

Ademais, deve ser levado em consideração que o critério estabelecido pelo legislador para definição dos sujeitos passivos dos atos de improbidade vai além da formalidade da normal, ou seja, se a formalidade fosse adota para tal definição, só poderíamos abarcar como sujeitos passivos aquelas pessoas jurídicas ligadas diretamente a Administração Pública.

Diante do exposto, entende-se que o critério utilizado para definir o sujeito passivo dos atos de improbidade, seria o da aplicação de recursos públicos, ou seja, qualquer entidade que receba verba pública poderá ensejar a incidência de Improbidade Administrativa<sup>36</sup>.

Contudo, merece destaque as ressalvas feitas pelo jurista Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, quando o mesmo afirma que por mais que a norma se refira a toda entidade que receba auxílios (benefícios, subvenções ou incentivos), o entendimento deve ser restrito, aplicando sua incidência apenas às entidades que percebem individualmente tais benefícios para realização de interesses públicos<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 30.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 774.

CARVALHO, Paulo Paulwok Maia de. Os sujeitos da improbidade administrativa. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 22, n. 5127, 15 jul. 2017, p. 2. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58976>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

<sup>37</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 30.

## 2.4 OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os atos de improbidade administrativa encontram-se tipificados nos artigos 9º, 10 e 11, todos da Lei nº 8.429/92, sendo, respectivamente, o enriquecimento ilícito, o dano ao erário e a violação aos princípios da administração pública<sup>38</sup>.

Nessa esfera, existindo um sujeito ativo, um sujeito passivo e um ato danoso, como os previstos nos artigos acima mencionados têm, de fato, a ocorrência de um ato de improbidade administrativa. É necessário entender que o vocábulo “ato” não é utilizado, nesses dispositivos, no sentido de ato administrativo. O ato de improbidade pode acarretar em um ato administrativo, uma omissão ou uma conduta<sup>39</sup>.

Vale ressaltar que o mesmo ato pode enquadrar-se em uma, duas ou três hipóteses de improbidade administrativa previstas na Lei. Ainda, além do fato ser previsto na Lei de Improbidade, o mesmo pode ser punível na esfera administrativa, cível e penal<sup>40</sup>.

A tipificação dos atos de improbidade administrativa é aberta, ou seja, a Lei estipula um rol exemplificativo. Em outras palavras, embora a Lei, nos três dispositivos, tenha elencado um rol de atos de improbidade, não se trata de enumeração taxativa<sup>41</sup>.

Apesar da abrangência das condutas exemplificadas pelo legislador, é de grande importância realizar a análise subjetiva do agente, de maneira a identificar dolo ou culpa, pois, de outro modo, não será possível estabelecer efetivamente a prática do ato ilícito.

Nessa esteira, entende o Superior Tribunal de Justiça:

A interpretação jurisprudencial adotada definiu que apenas os atos de improbidade que causam dano ao erário (art. 10) podem ser sancionados a

---

<sup>38</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 75.

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 780.

<sup>40</sup> CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. ampl. e atual. Salvador: *Juspodivm*, 2019, p. 627.

<sup>41</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 820.

título de dolo ou culpa, sendo os demais atos de improbidade sancionados somente se comprovada a má-fé do agente, ou seja, atuação dolosa.<sup>42</sup>

Isto posto, a análise acerca do elemento volitivo da conduta do agente possui significava relevância, inclusive, no momento de dosimetria e aplicação da pena. Etapa na qual o juiz, diante do caso concreto, levará em consideração diversos aspectos para aplicar de maneira gradativa a sanção pertinente.

#### 2.4.1. Dos atos que causam enriquecimento ilícito

Para os agentes públicos, o enriquecimento ilícito, disciplinado através da Lei 8.429/92, importa em auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades públicas.

A partir dessa premissa, é possível entender que o enriquecimento ilícito consiste na prática de aquisição de vantagens patrimoniais de maneira indevida, a qual o agente passa a ter um patrimônio desproporcional a sua renda. As vantagens indevidas podem ser de caráter pecuniários, ou revestidas em favores, e, ainda, bens materiais<sup>43</sup>.

Dessa forma, podemos afirmar que o aspecto central para que haja configuração do enriquecimento ilícito é o recebimento da vantagem patrimonial indevida, quando do exercício da função pública, independente do dano ao erário.<sup>44</sup>

Nesse caminhar, explica Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>45</sup>:

Em resumo, a configuração da prática de improbidade administrativa tipificada no art. 9º da Lei nº 8.429/92 depende da presença dos seguintes requisitos genéricos mínimos: a) recebimento de vantagem indevida, independentemente de prejuízo ao erário; b) conduta dolosa por parte do agente ou do terceiro; c) nexos causal ou etiológico entre o recebimento da vantagem e a conduta daquele que ocupa cargo ou emprego, detém

<sup>42</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. 4ª ed. Salvador: *Juspodivm*, 2017, p. 992.

<sup>43</sup> PASCOAL, Flávia. **Dos atos de Improbidade Administrativa que importa enriquecimento ilícito – Lei nº 8.429/92**. *Jus Brasil*, p. 14-15. Disponível em: <<https://flaviapascoal.jusbrasil.com.br/artigos/580782719/dos-atos-de-improbidade-administrativa-que-importa-enriquecimento-ilicito-lei-no-8429-92>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

<sup>44</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 77.

<sup>45</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 78.

mandato, exerce função ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da LIA.

Vale ressaltar a diferença doutrinária existente no que tange à tipificação de enriquecimento ilícito e enriquecimento sem causa. Sobre o tema, Francisco Bilac Moreira Pinto<sup>46</sup>, ao realizar distinção, atribui ao enriquecimento sem causa a qualidade de atribuição patrimonial válida. Ao revés, a caracterização de enriquecimento ilícito depreende-se justamente da ocorrência de ato ilícito<sup>47</sup>.

Superada tal diferenciação, necessário registrar o fato de que a caracterização do ato de improbidade que acarrete enriquecimento ilícito depende, inexoravelmente, da comprovação do dolo do agente público ou terceiro. É, portanto, condição *sine qua non*, a existência da presença do elemento anímico consubstanciado na intenção de obter vantagem patrimonial.

Na perspectiva da existência de elemento subjetivo, aponta Di Pietro no sentido de que a presença do dolo é relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte assegurar à probidade, moralidade e a honestidade dentro da Administração Pública<sup>48</sup>.

Faz-se oportuno debater, ademais, a possibilidade de o enriquecimento ilícito ser fruto, não apenas de uma conduta comissiva, mas também, omissiva. Ressalte-se que em ambas as hipóteses devem estar presentes também a existência do dolo ou má-fé.

Partindo de tal égide, a divergência doutrinária acerca da possibilidade da prática dos atos descritos no art. 9º, da LIA, tem origem no silêncio do legislador. O mesmo referiu expressamente no que toca à possibilidade de prática de improbidade por ação ou omissão nos casos dos art. 10º e 11º, contudo, mesma sorte não teve no art. 9º.

Daí a existência de determinada tese jurídica que rechaça por completo a configuração de enriquecimento ilícito através da omissão do agente. Nessa linha, José dos Santos Carvalho Filho aponta que o enriquecimento ilícito pressupõe uma

---

<sup>46</sup> PINTO, Francisco Bilac Moreira. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 141.

<sup>47</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 78.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1024.

conduta comissiva, pois ninguém pode ser omissivo para receber vantagem indevida, aceitar emprego ou comissão ou utilizar a seu favor de utensílio pertencente ao patrimônio público<sup>49</sup>.

Em contrapartida, Wallace Paiva Martins Júnior faz parte de uma outra parcela da doutrina que acredita que as condutas descritas no art. 9º, da LIA, são compatíveis com condutas omissivas e comissivas<sup>50</sup>. Nesse viés, o jurista aponta que o enriquecimento ilícito pode ser caracterizado por qualquer ação ou omissão no exercício da função pública para angariar vantagens.

Contudo, não deve ser deixado de lado a ideia de que a vantagem obtida pelo agente público ou pelo terceiro deve possuir vínculo com a Administração Pública, mesmo que não exista no caso concreto dano ao erário. Neste caso, a configuração do ato ímprobo depende apenas da comprovação do aferimento de vantagem indevida, pouco importando se adveio de oferta, solicitação ou exigência.

Desta forma, por mais que não exista a necessidade de dano ao erário, é imprescindível que exista a comprovação do acréscimo patrimonial indevido, uma vez que o mesmo se configura desproporcional aos ganhos ou posição que se encontra o agente.

Nessa seara, a fim de que se possa aquilatar objetivamente o acréscimo patrimonial ilegal, a Lei de Improbidade, no art. 13, condiciona a posse e o exercício do agente público à apresentação de declaração, anualmente atualizada, dos bens e valores que compõem seu patrimônio privado<sup>51</sup>.

Nesse cenário, o debate doutrinário se estende para a incumbência de provar a existência de enriquecimento ilícito. Fomentando essa controvérsia Hely Lopes Meirelles afirma que nesta hipótese de improbidade há inversão do ônus da prova, pois o enriquecimento ilícito é presumido. Desta feita, cabe ao agente público a prova da licitude do acréscimo patrimonial, indicando a origem dos recursos necessários à aquisição<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2011, p. 995.

<sup>50</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 227-229.

<sup>51</sup> MATTOS NETO, Antônio José. Responsabilidade Civil por Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. N. 210, p. 159-170 out/dez, Rio de Janeiro: editora, 1997, p. 159-170.

<sup>52</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 422.

Uma segunda corrente doutrinária defende a tese de que nos casos descritos no art. 9º, da LIA, não seria possível a inversão do ônus probatório. Nessa perspectiva, Frazzio Jr aponta<sup>53</sup>:

O Ministério Público ou quem, eventualmente, promover a competente ação civil de improbidade, tem o ônus de especificar e provar o ato de improbidade causador do enriquecimento indevido do agente público. Portanto, o que ainda existe é o enriquecimento sem causa conhecida, e não o mero enriquecimento sem causa; vale dizer, há que ficar demonstrada a ilicitude da causa do enriquecimento ou não se poderá presumir sua origem antijurídica. [...] Tal prova, na ação civil de improbidade, cabe fazê-la o Ministério Público ou a pessoa jurídica autora, dado que, na lei nº 8429/92 ou na sua subsidiária instrumental, nenhuma previsão há de transferência do ônus probatório.

A tese doutrinária que atribui ao autor da ação civil por improbidade administrativa pauta seu raciocínio em um viés positivista, no qual existe a preocupação com as garantias individuais do agente público, o que coloca em evidência a proteção ao princípio da presunção de inocência.

Daí parece prevalecer no ordenamento jurídico pátrio e através dos entendimentos obtidos dos julgados sobre o tema, que as condutas omissivas e comissivas são, ambas, plenamente capazes de caracterizar a prática de atos de improbidade administrativa que gerem enriquecimento ilícito.

#### **2.4.2 Dos atos que causam prejuízo ao erário**

O art. 10º, da Lei nº 8.429/92, aponta como ato de improbidade qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa que acarrete perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens da Administração Pública.

Nesta seara, para compreensão dos conceitos que deverão ser estudados, é necessário entender erário como o recurso financeiro dos cofres públicos, ou seja, dinheiro que os entes federativos utilizam para custear suas atividades de gestão.

De melhor forma aponta Mônica Nicida Garcia ao conceituar erário como o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeiras pertencentes aos entes da administração pública: União, estados, Distrito Federal, municípios, fundações públicas e autarquias<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 110.

<sup>54</sup> NICIDA, Mônica Garcia. Improbidade administrativa por lesão ao erário *In*. CABRAL, Antonio do Passo, *at al.* **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e**

Daí surge a necessidade de diferenciar erário de patrimônio público, afinal, as duas expressões não se confundem. O erário compreende recursos financeiros provenientes dos cofres públicos da Administração Pública direta e indireta. Em outro compasso, o vocábulo patrimônio público possui outro sentido, mais amplo, compreendendo não apenas os bens de interesse econômico, mas aqueles de conteúdo não econômicos também<sup>55</sup>.

Ainda no que tange à diferença entre erário e patrimônio público, complementa Mônica Nicida Garcia ao afirmar que patrimônio público tem um conceito mais amplo, já que além dos bens e interesses de natureza econômico-financeira, abrange os bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística que pertencem aos entes da administração pública<sup>56</sup>.

Merece destaque a divergência doutrinária pertinente à comprovação de prejuízo financeiro da máquina pública, face às distinções entre erário e patrimônio público. Ocorre que parcela da doutrina defende a tese de que para que se caracterize ato de improbidade administrativa, é necessária a lesão específica aos cofres públicos, ou seja, uma lesão financeira.

Em verdade, a tese que defende a lesão econômico-financeira, para que seja caracterizado ato de improbidade administrativa, surge do próprio art. 10 da Lei 8.428/92, que utiliza o vocábulo “lesão ao erário”, não dando margens para um entendimento plural. Nesse sentido, aponta Rafael Carvalho Rezende de Oliveira que a incidência do art. 10, da LIA, depende necessariamente da efetiva comprovação de lesão ao patrimônio público econômico<sup>57</sup>.

No mesmo sentido, os professores Rodrigo de Bittencourt e Guilherme Pupe afirmam que a locução “lesão ao erário” deixa bastante evidente que o que se busca punir é o prejuízo financeiro. Assim, segundo os autores está excluída do

---

**aplicação da lei n. 8429/1992.** Brasília: ESMPU, 2013. 2ª ed. rev. e atual., p. 49. Disponível em: <file:///C:/Users/delma/Downloads/Cem%20perguntas%20e%20respostas%20sobre%20improbidade%20administrativa%20-%202%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20revista%20e%20atualizada.pdf >. Acesso em: 23 de mar. 2020.

<sup>55</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa.** 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 84.

<sup>56</sup> NICIDA, Mônica Garcia. Improbidade administrativa por lesão ao erário *In*. CABRAL, Antonio do Passo, *at al.* **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei n. 8429/1992.** Brasília: ESMPU, 2013. 2ª ed. rev. e atual., p. 49. Disponível em: <file:///C:/Users/delma/Downloads/Cem%20perguntas%20e%20respostas%20sobre%20improbidade%20administrativa%20-%202%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20revista%20e%20atualizada.pdf >. Acesso em: 23 de mar. 2020.

<sup>57</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa.** 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 85.

dispositivo, portanto, a acepção mais ampla de “patrimônio público”, a englobar bens e direitos de valor “artístico, estético, histórico ou turístico”<sup>58</sup>.

De outro lado, destaca-se também que parte da doutrina entende que apesar do art. 10, da LIA, trazer a expressão “lesão ao erário”, à norma devem ser aplicadas de maneira ampla para toda e qualquer lesão ao patrimônio público. O embasamento para tal tese reside no fato de que, em diversas passagens da LIA, a expressão “patrimônio público” é utilizada inúmeras vezes, sendo assim, para essa parcela de juristas, a LIA deve ser interpretada de maneira sistêmica e não pontual artigo por artigo individualizado<sup>59</sup>.

Da análise subjetiva da conduta do agente, o art. 10, da LIA, prevê que os atos que importem dano ao erário são os únicos admitidos tanto na conduta dolosa, quanto na culposa. Em regra, para que seja caracterizado um ato ímprobo, a Lei exige o dolo, ou seja, a má-fé da conduta do agente, contudo, no dano ao erário, temos uma inversão legislativa, tipificando também a conduta culposa.

Isto posto, os mandamentos trazidos pela Lei nº 8.429/92 foram aceitos e colocados em prática nas ações por improbidade administrativa, uma vez que a grande maioria da doutrina acredita na interpretação da prática de improbidade estipulada no art.10 na modalidade culposa.

Nesse sentido, aponta Marino Pazzaglini Filho<sup>60</sup>:

Além dos requisitos da ilegalidade e da lesividade efetiva, é indispensável, para configuração do ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, que a conduta (ação ou omissão funcional) do agente público decorra de má-fé, de desonestidade, de falta de probidade no desempenho da função pública, na forma de dolo ou de culpa [...]A improbidade lesiva ao patrimônio público financeira culposa se dá quando o resultado danoso involuntário, porém previsível, é consequência de comportamento voluntário do agente público, denotativo de má-fé, pela deslealdade funcional, pelo desvio ético (falta de probidade) [...]

Contudo, existe uma parcela minoritária da doutrina que traz a ideia de que ao estipular que as condutas culposas também estariam abarcadas pelos atos

<sup>58</sup> BITTENCOURT Rodrigo Mudrovitsch Pupe de; Guilherme de Nóbrega. Os atos de improbidade em espécie: lesão ao erário. **Revista Consultor Jurídico**. p. 2 Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-14/mudrovitsch-pupe-lesao-erario-parte#top>>. Acesso em: 20 de mar. de 2020.

<sup>59</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2011, p. 311.

<sup>60</sup> PAZZAGLINI FILHO, Mariano. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 69.

ímprobos, a LIA teria ofendido o art. 37, § 4º da CRFB, punindo não apenas o gestor desonesto, mas também o inábil.

Para expor a controvérsia, Marcelo Figueiredo<sup>61</sup>:

Em síntese, imaginemos dada omissão culposa (involuntária, portanto) do agente público causadora de pequena lesão ao erário. Para a lei, há ato de improbidade administrativa, e 'tollitur quaestio'. Será crível afirmar-se que tal agente terá seus direitos políticos cassados por força de lei, perderá a função pública, terá seus bens indisponíveis etc. etc. etc. Parece que a conclusão do raciocínio aponta para o absurdo, indício de erro no percurso exegético. Enfim, é preciso abrandar o rigor legal, ou, por outra, amolda-lo ao espírito constitucional.

Diante do exposto, parece ser mais razoável o pensamento majoritário da doutrina, uma vez que, mesmo de que forma culposa, determinadas ações ou omissões do agente público tem o condão de ferir normas e princípios administrativos. Não punir, seria permitir uma violação do próprio dever de cautela que permeia a administração pública.

No entanto, é necessário ressaltar que, nem toda e qualquer falha administrativa, desencadeará, necessariamente, em um ato de improbidade administrativa.

Dito isto, a preocupação apontada pela parte minoritária da doutrina fica resguardada, uma vez que existem graus de violações que serão sancionados distintamente e ponderadamente. Nesse viés, deslizes por inabilidade do gestor podem ser traduzidos com uma mera irregularidade administrativa, o que enseja eventuais sanções administrativas, mas não, necessariamente, atos ímprobos.

#### **2.4.3. Dos atos que atentam contra aos princípios da Administração Pública**

No que tange à violação dos princípios que norteiam a Administração Pública, é necessário esclarecer que, assim como os demais atos ímprobos, esta violação pode se dar através de uma conduta comissiva ou omissiva. Registre-se que a importância dos princípios jurídicos no mundo atual demonstra a necessidade de ferramentas que sustentem o arcabouço normativo de uma sociedade.

---

<sup>61</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**: comentários à Lei nº 8.429/92 e legislação complementar. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 96.

A normatividade encontrada nos princípios, administrativos ou não, fazem valer o reconhecimento do seu poder de vincular as condutas dos diversos agentes, aos seus efeitos, tanto nas relações privadas, como nas relações pública. Dito isto, ao trazer a violação dos princípios como um ato de improbidade, o legislador estava privilegiando o reconhecimento do princípio da juridicidade, impondo obediência, por parte do administrador público, não apenas às regras formais (legalidade), mas também, às todos os princípios reconhecidos pela comunidade jurídica<sup>62</sup>.

É de grande valor as lições trazidas por Wallace Paiva Martins Júnior<sup>63</sup>, ao afirmar que a violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra à Administração Pública, porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo.

No que tange aos princípios administrativos, a própria CRFB/88 traz de maneira expressa o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Contudo, a obediência do agente público não está ligada somente a esses princípios, tendo em vista que deve-se se observar igualmente à razoabilidade, proporcionalidade, finalidade pública, continuidade, autotutela, participação, segurança jurídica dentre outros, previstos de maneira implícita<sup>64</sup>.

Seria irracional pensar que o agente público não estivesse submetido aos princípios expressos e implícitos, uma vez que estes também são de toda forma bases fundantes do sistema controle e segurança da Administração Pública. Nesse ponto, salienta-se que o ato lesivo se perfaz com a devida lesão ao princípio, não necessariamente causando algum outro tipo de dano, pois independe aqui o enriquecimento ilícito ou a lesão ao erário.

No aspecto subjetivo que envolve a norma, o legislador traz, de maneira clara, que para configuração do ato de improbidade por ofensa a princípios da Administração Pública, é necessário a comprovação da conduta comissiva ou omissiva em sua modalidade dolosa. Ou seja, nessa seara, não se admite condutas culposas, pois para que possa se falar em ato ímprobo, o agente deve ter tido a intenção de praticar o ato ilegal e ímprobo.

---

<sup>62</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 85.

<sup>63</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 279-280.

<sup>64</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

Daí que a exigência do dolo ou má-fé é salutar para evitar a aplicação indiscriminada e desproporcional das sanções de improbidade<sup>65</sup>, isto porque, não é viável admitir que qualquer deslize realizado pelo administrador público seja enquadrado como ato de improbidade. Se assim fosse, o grau de insegurança jurídica seria demasiadamente alto, acarretando uma série de prejuízos.

Vale ressaltar, ainda, que ato ilegal, não necessariamente é ato de improbidade<sup>66</sup>.

Nesse sentido, aponta Di Pietro que qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa<sup>67</sup>. No entanto, há que perquirir a intenção do agente.

Diante desta análise, a configuração do ato de improbidade administrativa por violação de princípios requer, além de uma subsunção do ato comissivo ou omissivo a lei, uma análise da culpabilidade do agente no praticar daquela conduta. É necessário, portanto, identificar a má-fé do agente público.

Ante o exposto, é necessário o máximo de cautela no momento da aplicação do artigo 11º da Lei nº 8.429/92, porquanto seu grau de subjetividade constitui risco para o aplicador. Risco este que pode ensejar a aplicação de forma errônea de sanções, referentes às condutas ímprobas, em casos nos quais o necessário seria apenas correções administrativas por não restar comprovada a existência da má-fé do agente.

Nessa perspectiva, o grau de subjetividade atrelado ao art. 11º é tema de debate doutrinário que enriquece o cenário de discussões jurídicas acerca da ausência de tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios. Nesta senda, o que se pretende evitar, nos casos onde exista uma ofensa a princípios, é que a arbitrariedade do intérprete da lei afete de maneira desregulada o agente público.

---

<sup>65</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 480.387/SP**. Recorrentes: Antônio de Lucca Filho e Maridite Cristóvão Gomes de Oliveira. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 24.05.2004. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7329049/recurso-especial-resp-480387-sp-2002-0149825-2/inteiro-teor-13019530>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

<sup>66</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo em debate**. Rio de Janeiro: Lumem *Juris*, 2004, p. 397.

<sup>67</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**, 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 903.

A questão que exsurge é de um lado, a necessidade de proporcionar as melhores condições, do ponto de vista da interpretação jurídica, para a efetivação da Lei de Improbidade Administrativa, pela caracterização do ilícito gerado pela violação principiológica. E do outro, o subjetivismo e arbitrariedade do intérprete<sup>68</sup>.

No entendimento do professor e pesquisador Geovane Mori Peixoto um caminho viável para resolução desse conflito seria a valorização do princípio da legalidade em decorrência da necessidade de uma segurança jurídica<sup>69</sup>. Isso, por sua vez, gera como consequência a imposição da descrição típica das condutas que definem a improbidade administrativa.

O debate reside necessariamente na similitude entre o Direito Administrativo sancionador e o Direito Penal. Para aplicação de uma sanção pautada em ato de improbidade administrativa, seria necessário que a norma trouxesse de forma expressa a definição de um tipo de conduta administrativa capaz de gerar uma previsibilidade no ordenamento jurídico. Só assim se alcançaria a diminuição do campo de abstração deixado pelo legislador no art. 11º de Lei de Improbidade Administrativa.

No entanto, parece que a parte majoritária da doutrina entende que a tipificação do ato de improbidade reside estritamente na ofensa aos princípios da administração pública. Não importa, assim, se a conduta é comissiva ou omissiva, mas apenas a realização de uma análise subjetiva acerca da presença ou não do dolo, ou má-fé do agente público.

## 2.5 DAS SANÇÕES APLICÁVEIS E SUA NATUREZA JURÍDICA

Antes de adentrar as espécies de sanções previstas pela Lei nº 8.429/92, é necessário ratificar a ideia de que a Lei acima referida trata da ação cível de improbidade. Nesse contexto, as sanções estudadas aqui possuem natureza cível e não penal, ou seja, não há o que se falar em reclusão ou detenção.

---

<sup>68</sup> PEIXOTO, Geovane de Mori. **Segurança jurídica e a tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios**. 2017, p. 61. Tese. (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador. Orientador: professor Saulo José Casali Bahia.

<sup>69</sup> PEIXOTO, Geovane de Mori. **Segurança jurídica e a tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios**. 2017, p. 61. Tese. (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador. Orientador: professor Saulo José Casali Bahia.

Contudo, com base na própria Lei, é possível entender que caso um agente público cometa atos que lesem a probidade administrativa e, além disso, também possam ser enquadradas como ilícitos penais, as penas da legislação específica também poderão ser aplicadas sem nenhum prejuízo, de maneira cumulativa, *vide* art.12, *caput*<sup>70</sup>:

Art.12 Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.

Ante o exposto, cumpre destacar que a aplicação das sanções trazidas pela Lei levará em consideração a gravidade e a extensão dos atos praticados, de maneira a existir uma proporcionalidade que busca evitar arbitrariedade na imposição das penas previstas.

As sanções cíveis trazidas pela Lei 8.429/92 são: (a) perda de bens; (b) perda da função pública; (c) suspensão temporária dos direitos políticos; (d) pagamento de multa civil; (e) ressarcimento ao dano; e (f) proibição de contratação com o poder público.

Um olhar mais atento revela que a Lei trouxe mais sanções do que as que foram inicialmente previstas na CRFB/88. Contudo, não há que se falar em inconstitucionalidade, pois o acréscimo decorre da atividade normativa infraconstitucional.

Nesse sentido, aponta Juarez Freitas ao afirmar que as sanções previstas pelo art. 37º, § 4º, apesar de essenciais, não esgotam todo arcabouço necessário pra dispor sobre o tema, motivo pelo qual trata-se de rol exemplificativo que transfere para o mandamento infraconstitucional a necessidade de repressão dos atos ímprobos<sup>71</sup>.

Nesse enfoque, as sanções trazidas pelo art. 12º, da LIA, podem ser divididas basicamente em duas categorias: a primeira das que possuem natureza punitiva, e a segunda com reparatória. Sendo assim, o ressarcimento do dano e a

---

<sup>70</sup> BRASIL. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 12 mai. 2020.

<sup>71</sup> FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e sua máxima efetivação. **Revista de direito administrativo**. Vol. 204, abr./jun., 1996, p. 57-60.

perda dos bens acrescidos ilicitamente possuem um caráter reparatório, pois busca-se reestabelecer o *status quo* do erário.

De outro lado, a suspensão temporária de direitos políticos; a proibição temporária de contratação com a Administração Pública ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, o pagamento de multa civil e a perda da função pública possuem um caráter punitivo, ou seja, o intuito é coibir a prática dos atos de improbidade.

Numa outra perspectiva, Silvio Antônio Marques realiza a classificação das sanções trazidas pelo art. 12º apontando a existência de obrigações civis no que tange ao ressarcimento do dano ou a perda de bens e valores acrescidos ilicitamente; e sanções de interdição temporária de direito nos casos perda da função pública, suspensão de direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratação com o Poder Público ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios<sup>72</sup>.

Vale, ainda, enfatizar que as sanções trazidas podem ser aplicadas de maneira isolada ou cumulativa. Trata-se de uma opção do juiz que em obediência aos parâmetros legais, a gravidade do ato praticado e a extensão do seu dano, deverá, motivadamente, impor de maneira isolada ou cumulativamente as sanções já expostas, em observância aos princípios da proporcionalidade e adequação. Assim, evita-se a existência para o excesso ou para insuficiência da norma.

### **2.5.1. Da perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio**

A perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente público é a principal sanção aplicável em casos que configuram o ato de improbidade por enriquecimento ilícito do agente.

Nesta situação, o sujeito ativo do ato de improbidade, acresce o seu patrimônio de maneira ilícita ou imoral. Por isso, a restituição desses valores ao sujeito lesado tem como objetivo principal o restabelecimento do *status quo*, da situação de equilíbrio existente antes dos atos ímprobos, uma vez que esta sanção possui um caráter ressarcitório.

---

<sup>72</sup> MARQUES, Silvio Antônio. **Improbidade administrativa**: ação civil e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 131.

Assim, é de suma importância deixar claro que o agente público, ou o terceiro beneficiário do ato ilícito e imoral, não estaria perdendo bens ou valores. De fato, o que ocorre com a aplicação desta modalidade de sanção, nada mais é do que a restituição do que foi ilícitamente subtraído do Estado, existe aqui uma, exclusivamente, uma restituição<sup>73</sup>.

O entendimento acerca da perda de bens e valores ilícitamente alcançados tem como base a ausência de justa causa e nexos causal entre as funções exercidas pelo agente o acréscimo do patrimônio. Ora, se determinado agente recebe como remuneração um salário em torno de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sendo esta sua única fonte de renda, não parece razoável que o mesmo possua bens de valores milionários.

Cumpra esclarecer também, que o mandamento infraconstitucional que estabelece a sanção de perda de bens possui embasamento na CRFB/88, obedecido ao princípio do devido processo legal, à luz art. 5º, XLV, XLVI e LIV. Deste modo, a sanção encontra-se em perfeita harmonia com a previsão constitucional.

Assim, se o constituinte a previu como consequência da prática da improbidade foi, precisamente, no intuito de se impor ao autor da ilicitude a perda de tais bens. Isto é, o antecedente lógico e necessário do perdimento como remédio predisposto a restauração da integridade do erário<sup>74</sup>.

É relevante, no entanto, observar que diante de atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, a aplicação da sanção de perda de bens ou restituição de valores, de maneira isolada, é demasiadamente insuficiente para obtenção do resultado pretendido pelo arcabouço legal que versa sobre a improbidade administrativa. Isto porque, além de restabelecer o equilíbrio do erário, a Lei de Improbidade Administrativa e todos os outros mandamentos constitucionais e infraconstitucionais têm por intuito coibir a prática dos atos ímprobos, sendo necessário para além desta, uma sanção que funcione como uma reprimenda<sup>75</sup>.

Ainda sobre o tema, Wallace Paiva Martins Junior ensina<sup>76</sup>:

<sup>73</sup> FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa**: Lei 8.429/92 comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 139.

<sup>74</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 133-134.

<sup>75</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2008, p. 538.

<sup>76</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por ato de improbidade administrativa. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords). **Direito Administrativo e Constitucional**. Tomo1. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. 1ª ed. São Paulo:

Em muitos casos, será o beneficiário que deverá perder em favor do erário os bens ou valores ilicitamente acrescidos quando o agente público facilita para que ele enriqueça ilicitamente mediante, por exemplo, o uso de bens ou serviços públicos ou mesmo o partícipe que, por simulação, adquiriu em seu nome bens produto do enriquecimento ilícito de agente público. Por isso, ela pune o enriquecimento direto do agente público ou indireto, quando este usa terceiros. O art. 6º revela que o enriquecimento ilícito provocará a perda dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio do agente público, partícipe ou do terceiro beneficiário, demonstrando que estes últimos estão sujeitos a essa sanção e, não somente, o agente público.

Por fim, vale destacar que a aplicação desta sanção decorre da prática dos atos de improbidade que importem necessariamente enriquecimento ilícito do agente (art. 9º, da LIA), bem como aqueles que causem prejuízo ao erário (art.10º, da LIA).

### 2.5.2. Do ressarcimento integral do dano

O ressarcimento do dano, previsto no art. 5º da LIA, tem como objetivo recompor o patrimônio lesado. Assim como a perda de bens e valores acrescidos ilicitamente, trata-se de uma sanção em sentido amplo, uma vez que não possui uma natureza punitiva e sim reparatória.

Nesse sentido, as lições de Di Pietro apontam que esta sanção só é cabível se o ato de improbidade resultou prejuízo para o erário ou patrimônio público em sentido amplo. Caso não seja encontrada lesão, seria inviável aplicar a sanção de ressarcimento, pois se assim fosse feito, estar-se-ia diante de enriquecimento ilícito por parte do Poder Público<sup>77</sup>.

Nesse diapasão, a aplicação de ressarcimento é obrigatória nos casos de atos de improbidade que importem prejuízo ao erário, condicionado à sua efetiva prova nas de enriquecimento ilícito e atentado aos princípios da administração. De qualquer modo, se não houver dano patrimonial nestas hipóteses, isso não descaracteriza a improbidade, como esclarece o art. 21, I, da LIA<sup>78</sup>.

---

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. X. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 12 de maio de 2020.

<sup>77</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1025.

<sup>78</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por ato de improbidade administrativa. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords). **Direito Administrativo e Constitucional**. Tomo1. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 21. Disponível em:

Assim, o dano deve ser efetivo para que se imponha o dever de ressarcimento. O *quantum* deve ser revertido em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ato ilícito, segundo determinação do art. 18 da Lei 8.429/1992<sup>79</sup>.

O mandamento contido no art. 5º, da LIA, expressa que ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, ensejará o ressarcimento integral do dano. Ainda, é possível aferir a existência de solidariedade entre o agente público e o terceiro beneficiário ou participante do ato de improbidade.

Em conclusão, presentes os requisitos da efetiva lesão ao erário ou patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, por parte do agente público com ajuda de terceiros particulares ou beneficiários do ato ímprobo, gerando resultado negativo na balança econômico/patrimonial do ente público, a aplicação da sanção aqui prevista deverá, para fins de cálculo, abranger toda a extensão do dano, incluído juros, multas e correção monetária.

Merece destaque o art. 37, § 5º da CRFB, que estabelece o ressarcimento ao erário como sanção imprescritível, ou seja, as ações civis públicas por improbidade, que tiverem como finalidade o ressarcimento ao erário, poderão ser propostas a qualquer tempo.

### 2.5.3. Da perda da função pública

O parágrafo 4º do art. 37, da CRFB/88, trouxe uma das sanções mais gravosas que podem ser atribuídas ao agente público. A perda da função pública, acolhida pelo art. 12, I a IV, da LIA, reflete de maneira transparente a intenção do legislador ao estipular sanções rígidas o suficiente para coibir a prática de atos ímprobos. É notável o grau de censura feita pelo Estado no que toca à prática dos atos de improbidade administrativa.

Ao contrário das sanções de ressarcimento e perda de bens e valores, a perda da função pública é carregada de um alto grau de punição, pois trata-se de uma sanção que não tem o objetivo de ressarcir ou restabelecer um equilíbrio, mas sim

---

<<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

<sup>79</sup> CARVALHO, Paulo Paulwok Maia. Os sujeitos da improbidade administrativa. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 22, n. 5127, 15 jul. 2017, p. 3. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58976>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

romper com a situação encontrada, de maneira a expelir da gerência da administração pública aquele agente que faltou com a probidade no desenvolvimento da sua função.

Nessa perspectiva, merece destaque o debate que envolve parte da doutrina no que tange ao sentido do termo “função pública”. Questiona-se: ao trazer a perda de função pública, o legislador estaria se referindo a cargos comissionados e de confiança ou referia-se a uma acepção mais ampla, incluindo os servidores públicos efetivos?

De maneira clara, o art. 2º, da LIA, traz o seguinte mandamento<sup>80</sup>:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

É possível perceber, da leitura do texto legal, que o legislador trouxe o sentido *lato sensu* de função pública. Dessa forma, não há que se falar em limites de aplicação a cargos comissionados ou de confiança, pois qualquer relação jurídica com o Estado, independentemente de sua natureza, que torne aquele agente um agente público é passível de aplicação da sanção de perda da função pública.

Nesse caminho, a penalidade de perda da função pública deve ser entendida em sentido amplo alcançando todas as espécies de vínculo, funcional ou não, do agente público com a Administração Pública<sup>81</sup>.

Diante do exposto, fica reforçada a finalidade de afastar da administração pública o agente que agiu de maneira contrária a probidade, com desvio moral e ético no exercício do seu cargo, emprego ou função pública. Trata-se de uma condição personalíssima que acompanha o agente, mesmo que não se encontre mais exercendo a função que exercia no momento da prática do ato ilícito.

<sup>80</sup> BRASIL. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 12 mai. 2020.

<sup>81</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por ato de improbidade administrativa. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords). **Direito Administrativo e Constitucional**. Tomo1. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 21. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

Numa outra perspectiva, questiona-se a aplicação das sanções aos agentes públicos inativos, aposentados.

É sabido que processos judiciais demandam tempo, sendo assim, se após o trânsito em julgado da sentença condenatória, o agente não possui mais vínculo com o poder público, os efeitos da sentença condenatória teriam o condão de alcançar os agentes aposentados?

Emerson Garcia e Rogério Pacheco lecionam no sentido de que um agente público que no curso da ação tivesse a aposentadoria concedida, a eventual sanção de perda de função pública deveria acompanhar e cassar a aposentadoria<sup>82</sup>:

Tratando-se de agente público que, por ocasião da prolação da sentença condenatória, esteja na inatividade, haverá de ser cancelado o vínculo de ordem previdenciária existente com o Poder Público, o qual nada mais é que a continuidade do vínculo existente por ocasião da prática dos atos de improbidade, tendo ocorrido unicamente a modificação da situação jurídica de ativo para inativo.

No mesmo caminhar, não se pode conceber que um agente público seja considerado moralmente inapto para o exercício de uma dada função pública, mas moralmente apto para o desempenho de outra função pública. Admitir o contrário significa tornar inócuo o comando constitucional<sup>83</sup>.

#### **2.5.4. Da suspensão dos direitos políticos**

De início, é necessário traçar a base constitucional que traz a suspensão dos direitos políticos como uma das sanções cabíveis em caso de condenação por atos de improbidade administrativa. Sendo assim, em razão do art. 15, *caput*, temos a posição do legislador constituinte em vedar a cassação dos direitos políticos, contudo, permitir a perda ou suspensão desses direitos mediante as hipóteses previstas nos seus incisos.

<sup>82</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2008, p. 447-448.

<sup>83</sup> ANDRADE, Landolfo. **Aplicabilidade da sanção de perda da função pública sobre qualquer função exercida pelo agente ímprobo ao tempo do trânsito em julgado da decisão condenatória**. Gen Jurídico, 2019. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/07/23/sancao-perda-da-funcao-publica/>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

Vale destacar que a cassação retira do indivíduo, de maneira permanente, seus direitos políticos, enquanto na perda ou suspensão, existe uma limitação temporária. Ressalte-se, ainda, que na perda há uma limitação temporária que não foi definida, ou seja, não há um prazo concreto. Já na suspensão, existe a previsão de um prazo legal para que os efeitos desta sanção se perdurem.

Dito isso, o inciso V, do art. 15, revela que nos casos de improbidade administrativa, a suspensão dos direitos políticos poderá ser aplicada, nos termos do art. 37, § 4º da CRFB/88. Os efeitos do mandamento constitucional, transpassados para a LIA, atingem as pessoas físicas, agentes públicos ou particulares beneficiários ou partícipes de atos de atos de improbidade administrativa.

A suspensão dos direitos políticos como penalidade tem o escopo de retirar a capacidade cívica do cidadão de maneira a romper com o corolário da democracia contemporânea, qual seja a universalidade do sufrágio<sup>84</sup>. Esta, por sua vez, implica no reconhecimento do direito de votar e, em consequência, do de ser votado a todos os indivíduos de um Estado. Fundamenta-se na dignidade da pessoa humana<sup>85</sup>.

Diferentemente do que ocorre com a sentença penal, na sentença civil da ação de improbidade administrativa a suspensão dos direitos políticos deve constar expressamente da sentença, não sendo um efeito imediato e automático da sua prolação<sup>86</sup>.

Cumprе esclarecer, no entanto, que a suspensão dos direitos políticos e a perda de função pública são sanções autônomas, de forma que a aplicação de uma não induz, necessariamente, a aplicação da outra. Contudo, excepcionalmente nos casos onde a função pública exercida tiver origem em cargo eletivo, a suspensão dos direitos políticos implicará, necessariamente, na perda do cargo eletivo, ainda que omissa a decisão quando a aplicação desta<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por ato de improbidade administrativa. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords). **Direito Administrativo e Constitucional**. Tomo1. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 21. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

<sup>85</sup> NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Da perda e suspensão dos direitos políticos**. A. 35, n. 139 jul/set. Brasília, 1998, p. 204. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/403/r139-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em: 12 mai. 2020.

<sup>86</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cléber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquemáticos**. São Paulo: Método, 2011, p. 731.

<sup>87</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 305.

A grande finalidade da sanção em comento, seria a de afastar mesmo que de maneira temporária os direitos políticos do agente, de forma que o mesmo não possa manter ou adquirir funções públicas, diante da sua inabilitação moral e ética.

De toda forma, vale destacar que a suspensão, assim como todas as sanções previstas pela LIA, possui graus de proporcionalidade e aplicação. Nesse ponto, ela é variável, cabendo ao juiz fixá-la entre os valores mínimos e máximos previstos pela Lei.

### 2.5.5. Do pagamento da multa civil

A multa civil representa uma sanção pecuniária contra o dano moral experimentado pela Administração Pública<sup>88</sup>. Isto posto, não parece razoável revestir a multa civil com uma natureza reparatória, pois não se busca o restabelecimento de um *status quo* de fato. O que se pretende nada mais é do que desestimular a prática de atos de improbidade administrativa, tendo repercussão no patrimônio do agente improbo pela condenação ao pagamento de multa<sup>89</sup>.

Merece destaque, nesse ponto, uma breve menção ao objeto principal do presente trabalho, o de reconhecimento da multa civil como sanção de caráter punitivo, não reparatório. Assim, objetiva-se afastar a aplicação da multa civil juntamente com outras sanções de cunho patrimonial em sede de medidas cautelares.

Nesse viés, é o entendimento de Eurico Ferraresi que imputa a multa civil natureza sancionatória e não ressarcitória<sup>90</sup>. Também, parte da doutrina que defende a natureza de *punitive damages* da multa civil<sup>91</sup>.

Vale ainda destacar certa polêmica no que tange a transmissibilidade da multa. No entendimento de Daniel Amorim Assumpção a multa não é transmissível, ao passo que, uma vez falecendo o condenado, a multa será extinta<sup>92</sup>. O

<sup>88</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 370-374.

<sup>89</sup> ANDRADE, Adriano; MASSON, Cléber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizados**. São Paulo: Método, 2011, p. 486.

<sup>90</sup> FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa**: Lei 8.429/92 comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 146

<sup>91</sup> SALLES, Carlos Alberto de. O objeto do processo de improbidade administrativa: alguns aspectos polêmicos. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (Orgs.). **Tema de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2010, p. 163-166.

<sup>92</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 228.

embasamento para construção deste raciocínio se dá pela natureza sancionatória da multa que, por não ter intuito de ressarcir, não deve ser transmitida aos herdeiros.

### 2.5.6. Da proibição de contratar com o Poder Público

A sanção tratada neste item tem como intuito punir de maneira direta e indireta, o sujeito que tenha de alguma forma atentado contra o patrimônio público. Diretamente, porque, uma vez praticado o ato que viola a probidade administrativa, o sujeito não terá as condições inerentes à moral e ética necessárias para atuar junto à Administração Pública. Indiretamente, pois, uma vez vedada a sua contratação perante a administração pública, o ímprobo deixará de aferir benefícios que seriam gerados com o contrato a ser celebrado com o Poder Público<sup>93</sup>.

Nesse sentido, a vedação não será limitada à pessoa jurídica lesada, irradiando-se para todos os níveis da administração pública, seja ela federal, estadual, municipal, direta, indireta ou fundacional. Existe aqui, no caso concreto, uma vedação geral aos contratos com o Poder Público.

É essencial analisar a vedação não apenas numa perspectiva das sociedades econômicas ou pessoas jurídicas ali envolvidas. Isso significa que, apesar da pena ser pessoal, o legislador se preocupou com o comum artifício de o ímprobo de se esconder por traz de sociedades empresariais para escapar da efetiva aplicação da pena<sup>94</sup>.

Embora seja aplicável à pessoa jurídica também, nada impede sua incidência sobre seus sócios com o emprego da Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica. Assim como não se impede aplicação da desconsideração inversa<sup>95</sup>.

Vale destacar que, por mais que a proibição de contratar tenha amplitude geral, alcançando todos os níveis do Poder Público, adverte a literatura que no tocante

---

<sup>93</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2011, p. 489.

<sup>94</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2016, p. 229.

<sup>95</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por ato de improbidade administrativa. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords). **Direito Administrativo e Constitucional**. Tomo1. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 21. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

ao fomento público veda-se somente a outorga de benefícios e incentivos fiscais ou creditícios condicionados e especiais, e não os gerais e incondicionados<sup>96</sup>.

Sendo assim, a vedação não alcança benefício dirigidos a um grupo, classe ou categoria de pessoas, não contendo como característica a personalidade na concessão<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade administrativa**: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Atlas, 2010, p. 164.

<sup>97</sup> FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de Improbidade administrativa**. São Paulo: RT, 2010, p. 186-187.

### 3 DA MEDIDA CAUTELAR

O Código de Processo Civil trouxe a técnica que visa resguardar direitos com iminente risco de injustiças ou danos, que devido à falta de celeridade dos processos brasileiros, possam vir se se perder e extinguir o processo por falta de objeto.

As medidas cautelares possuem um caráter de conservação, ou seja, elas buscam a preservação do direito, não pretendem atingir o objetivo do processo naquele momento. Ocorre de fato uma conservação do direito, do interesse do autor, para que no futuro ele possa alcançar o real objetivo.

Isto posto, vale dizer que as medidas cautelares podem ser traduzidas em atos de precaução e prevenção que antecipam os efeitos da decisão final, a ser proferida em processo de conhecimento, com a finalidade de evitar dano ao direito subjetivo da parte<sup>98</sup>.

Nesse ponto, cumpre esclarecer de logo, que as mudanças trazidas pelo Novo Código de Processo Civil, extinguiram o que se conhecia como ações cautelares autônomas. Contudo, as medidas cautelares ainda existem no NCPC, possuindo uma vasta utilização. A grande diferença reside no fato de que agora as medidas cautelares são pleiteadas dentro do processo principal, sem a necessidade um processo apartado para definir apenas o pleito cautelar.

Afirma Elpidio Donizetti que o processo cautelar, como instituto autônomo não consta do Novo CPC<sup>99</sup>. O fato de ter suprimido a autonomia do processo cautelar e não mais ter repetido as hipóteses de cabimento em nada interfere na tutela cautelar. Todas as tutelas antes tipificadas (nominadas) no CPC/73 podem ser concedidas com base no poder geral de cautela.

Em suma, o NCPC em seu art. 294 traz que a tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência. De fato, o que a lei faz é adotar um sistema simplificado que estabelece os mesmos requisitos tanto para concessão da tutela cautelar, quanto para concessão da tutela satisfativa, ou seja, existe a clara ideia de

---

<sup>98</sup> NUNES, Elpidio Donizetti. **Curso didático de direito processual civil**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 519.

<sup>99</sup> NUNES, Elpidio Donizetti. **O processo cautelar autônomo está morto e cremado, mas a tutela em si continua firme e forte no novo CPC**. Gen Jurídico. 2016, p. 1. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/11/09/o-processo-cautelar-autonomo-esta-morto-e-cremado-mas-a-tutela-em-si-continua-firme-e-forte-no-novo-cpc/>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

que tutela de urgência é gênero que comporta as outras duas, sendo assim, é necessário a realização da diferenciação entre uma e outra.

### 3.1 O CONCEITO DE MEDIDA CAUTELAR E AS DISTINÇÕES ENTRE AS MEDIDAS LIMINARES E A TUTELA ANTECIPADA

De início, cumpre esclarecer que todos os institutos abordados neste tópico fazem parte de uma tutela provisória. O Novo Código de Processo Civil aborda no seu livro V as tutelas provisórias, ficando de logo estabelecido que as medidas ali trazidas possuem uma provisoriedade.

Etimologicamente, a análise da tutela cautelar faz referência a uma proteção, uma defesa, significa guardar com cautela alguma coisa. No processo, o que se pretende guardar com cautela são os interesses do autor para ao final da lide, tendo logrado êxito, poder satisfazer o seu direito.

No que tange às medidas cautelares, já foi dito que ao conceder o pleito cautelar, o juiz não está entregando ao autor o bem da vida que é objeto da ação, ele está apenas assegurando um resultado útil do processo. Supõe-se que em determinada ação de cobrança, com receio de que o réu esvazie o seu patrimônio durante o curso do processo, implicando necessariamente na execução em uma possível decisão favorável ao autor. Por isso aplica-se uma medida cautelar de arresto de bens com condão de preservar aquele patrimônio e impedir o seu desfazimento.

Nesse caminhar, juridicamente, o termo está atrelado, no Processo Civil a uma espécie de pretensão que busca possibilitar o resultado útil de outra pretensão diversa, chamada de principal<sup>100</sup>. Sendo um procedimento assessório, identifica-se na tutela cautelar ou medida cautelar, a sumariedade, tanto pela sua brevidade, quanto pela ausência de uma cognição exauriente, uma vez que esta seria totalmente incompatível com a urgência inerente a todas as tutelas provisórias, sendo elas cautelares ou antecipativas.

Aponta Greco no sentido de que a ideia de provisoriedade, difundida por Piero Calamandrei, a respeito das providências cautelares, é uma consequência da

---

<sup>100</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 2, 11ª ed. Salvador: *JusPodivm*, 2016, p. 576.

cognição não exaustiva, não permitindo que o provimento judicial tutele definitivamente a situação jurídica por ele resguardada<sup>101</sup>.

Nesse interim, a natureza assecuratória da tutela cautelar e de sua instrumentalidade abriu margem para que a doutrina a denominasse como de “instrumento do instrumento”, nas palavras de Calamandrei<sup>102</sup>:

Se todos os procedimentos jurisdicionais são um instrumento de direito substancial que, através destes, se cumpre, nos procedimentos cautelares verifica-se uma instrumentalidade qualificada, ou seja, elevada, por assim dizer, ao quadrado: estes são de fato, infalivelmente, um meio predisposto para o melhor resultado do procedimento definitivo, que por sua vez é um meio para a aplicação do direito; são portanto, em relação à finalidade última da função jurisdicional, instrumentos do instrumento.

Assevera Neves que a característica especial de instrumentalidade no processo cautelar se deve, justamente, a que este não serve de instrumento para a obtenção do bem da vida, mas sim para tornar possível tal obtenção<sup>103</sup>.

As semelhanças existentes entre as tutelas cautelares e antecipadas, como a semelhança dos requisitos, a possibilidade de serem concedida liminarmente, dentre outras, não afastam nem diminuem a principal diferença entre elas, que reside justamente em sua finalidade. Enquanto na tutela cautelar o que se espera é o resguardo do direito subjetivo, para que ao final do processo exista uma satisfação com o bem da vida perseguido, a tutela antecipada busca satisfazer de imediato o direito da parte.

Partido deste pressuposto merece destaque a lição de Pontes de Miranda ao afirmar que a tutela cautelar garante para satisfazer e a tutela antecipada satisfaz para garantir. Sendo assim, é correto afirmar que a tutela antecipada é utilizada com a finalidade de concretizar o direito material, ela antecipa o direito material que possivelmente só seria concretizado ao final do processo<sup>104</sup>.

Ainda acerca das distinções entre as duas tutelas, Marioni aponta que a tutela que satisfaz, por estar além do assegurar, realiza missão que é completamente

---

<sup>101</sup> GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**: Processo de Conhecimento. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 359.

<sup>102</sup> CALAMANDREI, Piero. **Introdução ao Estudo Sistemático dos Procedimentos Cautelares**. Campinas: Servanda, 2000, p. 41.

<sup>103</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. Salvador: *JusPodivm*, 2016, p. 470.

<sup>104</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Vol. 12. Rio de Janeiro: Forense, 1974, p.14-15.

distinta da cautelar. Na tutela cautelar há sempre referibilidade a um direito acautelado<sup>105</sup>. O direito referido é que é protegido (acautelado) cautelarmente. Bermudes explica que a medida cautelar é concedida para assegurar o efeito prático de outra, enquanto a tutela antecipada constitui a própria providência que se demandou, limitada embora na sua eficácia<sup>106</sup>.

Ademais, cumpre esclarecer a distinção entre tutelas provisórias e medidas liminares, institutos que causam confusão no momento de conceituar e diferenciar uma da outra. Nesse ponto, cabe elucidar que a medida liminar protege um direito que pode ou não ser reconhecido ao final da sentença. Há tanta urgência que não se pode esperar qualquer julgamento do mérito.

Isto posto, é necessário ter em mente que a palavra liminar não é um substantivo e sim um adjetivo, ou seja, liminar é uma característica da decisão que é prestada pelo juiz. Essa é a característica de uma decisão que é proferida no início do processo, quando o réu ainda não se manifestou, liminar refere-se ao momento em que a decisão foi proferida, podendo ou não ser em sede de tutela provisória, afinal, o NCPD também prevê a possibilidade de improcedência liminar do pedido em seu art. 332.

Liminar, portanto, é uma particularidade da tutela provisória, existente quando a apreciação se dá no limiar do processo, em seu início, sem oitiva da parte adversa<sup>107</sup>. No mesmo sentido, aponta Santos ao afirmar que o significado de liminar é o mesmo que limiar, entrada; diz-se do que ocorre no princípio de um processo; qualidade da medida tomada com a finalidade de resguardar direitos<sup>108</sup>.

Importante lição traz Salomão Viana<sup>109</sup>:

O vocábulo liminar, pois, está atrelado ao momento em que a decisão é proferida. Comumente, na vida forense, há uma tendência, equivocada, para confundir tutela provisória com tutela liminar, como se fossem a mesma coisa. Não são. Basta lembrar que, como já vimos, há possibilidade de a tutela definitiva ser concedida liminarmente (ex.: por sentença, é indeferida

<sup>105</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **A Antecipação de Tutela**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 93.

<sup>106</sup> BERMUDES, Sérgio. **A reforma do código de processo civil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 178.

<sup>107</sup> GALINDO, Andrian. **Tutelas Antecipadas, Cautelares e Liminares: Não Confunda**. Jus21, 2018, p. 3. Disponível em <<https://www.jus21.com.br/artigo/tutelas-antecipadas-cautelares-e-liminares-nao-confunda>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

<sup>108</sup> SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 152

<sup>109</sup> VIANA, Salomão. **Liminar, tutela antecipada, tutela provisória, tutela definitiva, tutela cautelar, tutela satisfativa: Como distinguir?** JusBrasil, 2015, p. 5. Disponível em <<https://salomaoviana.jusbrasil.com.br/artigos/172791684/liminar-tutela-antecipada-tutela-provisoria-tutela-definitiva-tutela-cautelar-tutela-satisfativa-como-distinguir>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

liminarmente a petição inicial em razão da pronúncia de prescrição ou de decadência – CPC, arts. 269, I, e 295, IV). Ao lado disso, a tutela provisória pode ser concedida por meio de uma decisão proferida liminarmente ou não. É só imaginar que há situações em que o juiz resolve ouvir primeiro a parte contrária para somente depois decidir a respeito do pleito de concessão de uma tutela provisória. A decisão que ele proferir depois de apresentada a defesa será uma decisão por meio da qual ele concederá uma tutela provisória, mas não será uma decisão liminar. Porém, se o juiz conceder a tutela provisória sem sequer ouvir a parte contrária, estaremos diante de uma tutela provisória concedida liminarmente.

Nessa senda, fica evidenciado as características, semelhanças e diferenças que podem, muitas vezes, confundir e atrapalhar os pesquisadores e aplicadores do direito fazendo com que, em alguns casos se adote essa ou aquela medida, quando na verdade, o intuito seria atingir uma finalidade diferente.

Isto posto, além de reconhecer os efeitos de cada instituto, é necessário identificar os requisitos para que, no caso do presente trabalho, as medidas cautelares sejam devidamente pleiteadas.

### **3.1.1. Os requisitos da medida cautelar**

Muitas das situações que se apresentam exigindo a concessão de medida cautelar envolvem direitos que necessitam de satisfação urgente, que não podem se sujeitar à demora normal que uma cognição profunda, acerca dos fatos, sob pena de não poderem mais ser satisfeitos (exsurge daí a novel denominação de “Tutela de Urgência”).

No Código de Processo Civil anterior o que existia de fato era um sistema que comportava dois regimes diferentes, de um lado, as tutelas cautelares, ou assecuratórias, que exigiam os requisitos do *fomus boni juris e do periculum in mora*. Do outro lado, as tutelas antecipadas ou satisfativas, exigiam a verossimilhança da alegação e fundado receio de dano ou no abuso do direito de defesa.

Daí cabe de maneira sucinta mencionar a significativa mudança realizada pelo NCPC, ao unir os requisitos das tutelas cautelares e tutelas antecipadas em seu art. 300. Nesse sentido, a medida cautelar, como já colocado anteriormente, comporta uma prestação preliminar, o que pressupõe a existência de aspectos necessários para o seu deferimento.

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Ele unifica o regime, estabelecendo os mesmos requisitos para a concessão da tutela cautelar e da tutela satisfativa (probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo). Ou seja, ainda que permaneça a distinção entre as tutelas, na prática os pressupostos serão iguais<sup>110</sup>.

Como observa-se, o art. 300 do Código de Processo Civil (Lei 13.015/15) autoriza a concessão de tutela de urgência, mediante requerimento da parte, desde que haja probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Consabido é que a fumaça do bom direito para se caracterizar, basta a possibilidade de ser tutelado um direito na decisão de fundo, consubstanciando-se no juízo de probabilidade e verossimilhança do direito a ser protegido.

Cabe lembrar que dizer que a aparência de bom direito é diferente de dizer que há direito. Por isso o mérito, na tutela de urgência é diferente do mérito da ação principal. Nesta, a sentença de mérito, pela procedência da ação, afirma a existência de um direito. Já na apreciação liminar existe apenas um "juízo de probabilidade", com lastro na aplicação da providência requerida.

Nesse passo, aponta Humberto Theodoro Júnior para quem, na moderna visão do problema do *fumus boni iuris*, segundo a doutrina, não se deve ver na tutela cautelar um acerto da lide, nem mesmo provisório, mas sim 'uma tutela do processo', a fim de assegurar-lhe eficácia e utilidade práticas<sup>111</sup>.

O perigo da demora está presente no fato do risco de ineficácia da eventual concessão da tutela ser concedida somente ao final. Pois, se não forem adotadas providências judiciais a coibirem práticas delituosas no curso do processo, ao final, apesar de existir direito, não será possível tornar exequível o mesmo.

Dentro de uma relação jurídico-processual, pautada em um conflito de direito material, o grande inimigo do autor, sem dúvida, é o tempo. É ele o grande

---

<sup>110</sup> DOTTI, Rogéria. **Tutela Cautelar e Tutela Antecipada no CPC de 2015**: Unificação dos Requisitos e Simplificação do Processo. Migalhas, 2015, p. 2. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/depeso/218846/tutela-cautelar-e-tutela-antecipada-no-cpc-de-2015-unificacao-dos-requisitos-e-simplificacao-do-processo>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

<sup>111</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo Cautelar**. São Paulo: Livraria e Editora Universidade Ltda., 1990, p. 74.

divisor de águas entre a eficácia e ineficácia, o sucesso e o insucesso do provimento final<sup>112</sup>.

Ainda acerca dos requisitos, a probabilidade do direito a ser provisoriamente satisfeito/realizado ou acautelado é a plausibilidade de existência desse mesmo direito. O bem conhecido *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito)<sup>113</sup>.

Em sequência, a tutela provisória de urgência pressupõe também a existência de elementos que evidenciem o perigo que a demora no oferecimento da prestação jurisdicional (*periculum in mora*) representa para a efetividade da jurisdição e a eficaz realização do direito<sup>114</sup>.

### 3.1.2. As características da medida cautelar

Para apontar precisamente as características das medidas cautelares, é necessário lembrar que as mesmas fazem parte do que chamamos de tutelas provisórias. Nesse sentido, importante é a lição de Rivarolli ao diferenciar os dois conceitos<sup>115</sup>:

A tutela definitiva é aquela em que o objeto da decisão é intensamente debatido (cognição exauriente), sendo atendidos, obedecidos e seguidos os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, produzindo efeitos ou resultados imutáveis, ou seja, a coisa julgada. Tutela Provisória, o assunto da decisão não é debatido com a mesma profundidade da tutela definitiva, existindo apenas uma cognição sumária por parte do juiz.

Vislumbra-se, assim, a primeira grande característica das medidas cautelares: o seu caráter sumário, ou seja, não existe no caso das tutelas cautelares uma avaliação profunda e densa do direito. Existe somente uma análise superficial,

<sup>112</sup> LOPES JUNIOR, Jaylton Jackson de Freitas. **A tutela antecipada de urgência e evidência no novo Código de Processo Civil**. Âmbito Jurídico, 2015, p. 1. Disponível em: <[http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15300&revista\\_caderno=21](http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15300&revista_caderno=21)>. Acesso em: 21 mai. de 2020.

<sup>113</sup> DIDIER JUNIOR., Fredie. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente e antecipação dos efeitos da tutela**. Vol. 2. 10ª ed. Salvador: *JusPodivm*, 2015, p. 595

<sup>114</sup> DIDIER JUNIOR., Fredie. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente e antecipação dos efeitos da tutela**. Vol. 2. 10ª ed. Salvador: *JusPodivm*, 2015, p. 597

<sup>115</sup> RIVAROLLI, Ricardo Ramon. **Tutela Provisória**. Âmbito jurídico, 2016, p. 1. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=17886&revista\\_caderno=21](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17886&revista_caderno=21)>. Acesso em: 21 mai. 2020.

porém criteriosa, acerca da probabilidade do direito e do perigo que um grande lapso temporal possa acarretar ao autor.

Nesse diapasão, em situação de urgência, o tempo necessário para obtenção da tutela definitiva (satisfativa ou cautelar) pode colocar em risco sua efetividade. Este é um dos males do tempo no processo<sup>116</sup>.

Compartilhando desse caminhar, aponta Humberto Júnior<sup>117</sup>:

As tutelas provisórias têm em comum a meta de combater os riscos de injustiça ou de dano, derivados da espera, sempre longa, pelo desate final do conflito submetido à solução judicial. Representam provimentos imediatos que, de alguma forma, possam obviar ou minimizar os inconvenientes suportados pela parte que se acha numa situação de vantagem aparentemente tutelada pela ordem jurídica material (*fumus boni iuris*).

Partindo de tal égide, o fato da concessão de medidas cautelares, em liminar ou não, não acarreta o fim do processo, isto porque uma vez que as tutelas provisórias são analisadas de maneira preliminar, e não exaustivamente, é possível que, ao final do processo, entenda-se que de fato, ao contrário do que foi entendido inicialmente, não exista no caso concreto direito a parte autora, conferindo um caráter provisório a estas decisões.

Nesse ponto, as decisões que tratam sobre tutelas provisórias, sendo elas cautelares ou antecipativas, são caracterizadas pela sua cognição sumária, ou seja, no exame menos aprofundado da causa. Bem como, não são definitivas, uma vez que podem ser revogadas ou modificadas em qualquer tempo.

Quando se versa sobre a tutela cautelar, um dos principais elementos é a temporariedade, na medida em que se considera provisória em relação ao provimento definitivo no qual decreta a cessação de seus efeitos<sup>118</sup>.

Portanto, vale esclarecer que as decisões em sede de cautelar não possuem caráter definitivo, nem de julgamento do mérito, uma vez que estas não correspondem diretamente ao bem da vida pretendido, apenas asseguram a

---

<sup>116</sup> DIDIER JUNIOR., Fredie. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente e antecipação dos efeitos da tutela**. Vol. 2. 10ª ed., Salvador: *JusPodivm*, 2015, p. 597.

<sup>117</sup> THEÓDORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 792.

<sup>118</sup> LEITE, Gisele. **Explicações sobre a tutela provisória do CPC/2015**. *Âmbito Jurídico*, 2016, p. 1. Disponível em: <[https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/explicacoes-sobre-a-tutela-provisoria-do-cpc-2015/#\\_ftn10](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/explicacoes-sobre-a-tutela-provisoria-do-cpc-2015/#_ftn10)> Acesso em: 21 mai. 2020.

possibilidades de que ao final do processo, comprovado o direito, o mesmo permaneça intacto, livre de máculas causadas pelo tempo ou pela conduta lesiva dos réus.

Dito isto, passa-se a analisar as medidas cautelares nominadas trazidas no bojo da ação por improbidade administrativa. A natureza jurídica de cada uma dela, seus objetivos e seus limites de aplicação, na busca do cumprimento efetivo das decisões judiciais que condene os acionados pela prática de atos ímprobos.

### 3.2 A MEDIDA CAUTELAR NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei nº 8.429/1992 – Lei de Ação de Improbidade Administrativa – traz no bojo dos seus artigos 7º; 16 e 20, as medidas cautelares nominadas que podem ser aplicadas no curso da ação por improbidade administrativa.

Vale salientar que apesar da lei fazer referência especificamente a esses três institutos, não se pode limitar a aplicação de cautelares à indisponibilidade de bens, sequestro dos bens e afastamento do agente público, uma vez que se trata de um rol meramente exemplificativo.

Dito isto, as tutelas provisórias, tanto as cautelares quanto as antecipativas, poderão ser pleiteadas e concedidas pelo Poder Judiciário, não necessariamente sendo uma dessas três previsões trazidas pela Lei. Ocorre que, de fato, ao recorrer ao Código de Processo Civil de 1973, tinha-se a existência das medidas cautelares nominadas, contudo, ainda não havia um rol taxativo.

Dentre as significativas mudanças que o NCPC realizou, pode-se salientar a unificação dos requisitos para concessão das tutelas provisórias no âmbito do direito processual brasileiro, obviamente, importado para o sistema processual nas leis de improbidade administrativa. O perigo da demora e a fumaça do bom direito passam a ser elementos norteadores para concessão das tutelas satisfatórias e acautelatórias.

Vale destacar também, de maneira a ratificar a ideia de um rol exemplificativo, que o NCPC extinguiu o rol das medidas nominadas, tipicamente estabelecidas no CPC/73, porém manteve o mais importante, a previsão do poder geral de cautela, premissa básica para qualquer tutela provisória, não limitando as medidas a estas trazidas pela LIA ou pelo CPC/73.

Dito isto, o presente capítulo busca estudar as medidas trazidas pela LIA, analisar a sua natureza jurídica, os seus limites e os seus objetos de finais, ou seja,

qual o intuito específico de cada uma dessas medidas e quais os impactos da sua aplicação.

### 3.2.1. A indisponibilidade de bens

O próprio nome do instituto – cautelar – expressa de maneira clara a ideia de que essa espécie de tutela se presta a garantir, acautelar, assegurar, o resultado final do processo. Nesse ponto, não existem dúvidas no que tange à aplicação do art. 7º, da LIA, uma vez que a medida de indisponibilidade de bens ali prevista possui o condão de preservar o patrimônio do acusado, no intuito de garantir a satisfação de eventual condenação<sup>119</sup>.

Registre-se o que diz a Lei:

Artigo 7º. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado. Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Uma análise acerca do instituto, permite prevê que a medida que objetiva garantir a futura recomposição do erário, o qual foi aviltado pela conduta do agente ímprobo, bem como assegurar a perda de eventual acréscimo patrimonial ilícito não retira de imediato o bem da posse do réu<sup>120</sup>. O que existe, de fato, é uma constrição acerca do bem, uma limitação do direito de dispor ou alienar.

Como já foi exaustivamente demonstrado, as medidas cautelares tendem a assegurar um resultado útil, efetivo do processo, efetivar o comando jurisdicional e entregar ao autor o bem da vida desejado ou, nos casos das ações por improbidade, restabelecer o *status quo*, reequilibrando o erário do dano que foi sofrido.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a indisponibilidade de bens possui uma natureza reparatória, que pode e deve ser objeto de medida cautelar, obedecendo sempre os limites trazidos pela lei. Nessa linha, é importante ressaltar que a

---

<sup>119</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016, p. 251.

<sup>120</sup> BARBOSA, Renato Kim. **Improbidade administrativa: indisponibilidade de bens e multa civil**. ConJur, 2016, p. 1. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2016-jan-18/mp-debate-indisponibilidade-bens-periculum-in-mora-multa-civil#\\_ftnref1](https://www.conjur.com.br/2016-jan-18/mp-debate-indisponibilidade-bens-periculum-in-mora-multa-civil#_ftnref1)>. Acesso em: 25 mai. 2020.

indisponibilidade deverá recair sobre bens que assegurem o ressarcimento do dano causado ou sobre o patrimônio adquirido ilícitamente por parte do acionado.

Daí decorre um debate acerca dos objetos da indisponibilidade de bens, devendo ser analisado quais os bens se põem à salvos dessa medida. No caso, questiona-se: todo e qualquer bem que compõem o patrimônio do devedor poderá ser utilizado como garantia? Nesse viés, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que mesmo os bens adquiridos antes da prática dos atos ilícitos, ficam à disposição do juízo para restrição de direitos<sup>121</sup>.

Levando em consideração que a medida de indisponibilidade de bens deve ser adotada pelo juízo de maneira proporcional e capaz de assegurar o dano, o valor do dano causado, não há que se falar em constrição que recaia sob todo o patrimônio do réu. Para que seja realizada a mais lúdima justiça, não é aceitável que o réu tenha todos os seus bens bloqueados, ultrapassando o valor, mesmo que estimativo, da condenação.

Nas palavras de Pazzaglini Filho a constrição de todo os patrimônio do réu se mostra desproporcional, prestando como uma sanção, numa espécie de vingança privada que para atender a ânsia de justiça dos autores, acabaria por ferir direitos, princípios e garantias do réu, afinal, a medida pleiteada tem um caráter executivo, não sancionador<sup>122</sup>.

Nesse ponto, vale mencionar a divergência doutrinária e jurisprudencial, que será abordada de maneira mais aprofundada no capítulo seguinte, acerca da aplicação do bloqueio de bens para assegurar uma futura multa civil. O STJ possui um entendimento de que a multa civil deve ser inserida em sede de medida cautelar de indisponibilidade de bens, baseando seu entendimento na premissa de que a medida tem um intuito o ressarcimento integral de eventual prejuízo ao erário.

Contudo, parece mais lógico o entendimento de parte da doutrina que aponta no sentido da multa civil como sanção, não tendo caráter reparador portanto. Afinal, a multa é aplicada por uma conduta que não necessariamente causou prejuízo

---

<sup>121</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 698.259/CE**. Agravante: Exedito Ferreira da Costa. Agravado: Ministério Público Do Estado do Ceará. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília. DJ. 19 nov. 2015. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201500918367&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

<sup>122</sup> PAZZAGLINI FILHO, Mariano. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 185.

ao erário ou enriquecimento ilícito, motivo pelo qual não poderia ser incluída na medida cautelar de indisponibilidade de bens, sob pena de incorrer em uma antecipação do julgamento da lide em seu mérito.

Além do mais, não há qualquer previsão que a multa civil gerará obrigação de pagar quantia certa que, ao ser executada, também dependerá de patrimônio do devedor para ser satisfeita<sup>123</sup>. Nesse sentido, é o caminhar de parcela da doutrina ao adotar o entendimento de que o silêncio do art. 12 exclui a multa civil do âmbito de medidas de indisponibilidade de bens.

Ademais, ainda acerca do limite da constrição judicial e sob quais bens a medida irá incidir, vale apresentar o debate acerca dos bens de família, no que tangente aos bens adquiridos de maneira ilícita. Parece ser de fácil entendimento a possibilidade do afastamento da impenhorabilidade.

Ou seja, restando configurado que o ato de improbidade administrativa foi criminoso, será possível a penhora do bem de família e, por consequência, sua indisponibilidade cautelar deve ser admitida<sup>124</sup>.

Em contraponto, têm-se os bens de família que não são oriundos dos atos de improbidade, tendo sido adquiridos de maneira lícita. Nesse caminhar, uma corrente doutrinária aponta que sendo o bem de família impenhorável, não há qualquer sentido em torná-lo indisponível porque, no momento executivo, esse bem não poderá servir a satisfação do direito, sendo desnecessária sua constrição<sup>125</sup>.

Nesse sentido é o entendimento de Daniel Amorim ao afirmar que<sup>126</sup>:

Como defendo a proximidade dessa cautelar de indisponibilidade com cautelar de arresto, entendo plenamente aplicável o entendimento, consagrado inclusive pelo próprio Superior Tribunal de Justiça, que aponta para a impossibilidade de o arresto recair sobre bem de família, justamente pela impossibilidade de penhora de tal bem em futura execução de pagar quantia certa.

---

<sup>123</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016, p. 256

<sup>124</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 283.

<sup>125</sup> COSTA, Eduardo José da Fonseca. A indisponibilidade cautelar de bens na ação de improbidade administrativa. *In*: DELFINO, Lúcio; ROSSI, Fernando; MOURÃO, Luiz Eduardo Ribeiro; CHIOVITTI, Ana Paula (Coord.). **Tendências do moderno processo civil brasileiro – aspectos individuais e coletivos das tutelas preventivas e ressarcitórias** - Estudos em homenagem ao jurista Ronaldo Cunha Campos. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 266.

<sup>126</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016, p. 260

Em julgados mais recentes, o Superior Tribunal de Justiça trouxe o entendimento que reforça o afastamento da indisponibilidade de bens impenhoráveis, salvo aqueles obtidos através de atos de improbidade administrativa<sup>127</sup>.

### 3.2.2. O sequestro de bens

No que tange à medida cautelar de sequestro de bens, a LIA traz em seu art. 16 a previsão da utilização dessa medida como forma de ressarcir ou recompor o erário de eventuais danos causados pelo agente público ou por terceiro beneficiado.

Nesta senda, cumpre destacar o que traz a Lei<sup>128</sup>:

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Assim como a cautelar de indisponibilidade de bens, a cautelar de sequestro sofreu significativas mudanças com a entrada em vigor do NCPD, o qual aboliu o tratamento específico das medidas cautelares nominadas, inclusive, tornou comum o procedimento de cautelar de sequestro. No CPC/73, essa medida possuía um procedimento específico.

Ademais, o ponto polêmico e realmente controverso acerca do sequestro de bens reside, justamente, na natureza jurídica deste instituto e nos efeitos práticos da sua aplicação. Ocorre que uma boa parcela da doutrina endossa uma corrente que

<sup>127</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 362.027/MG**. Agravante: Caixa Econômica Federal e União. Agravado: Manoel Augusto Dos Santos .Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília. Dj 05 abr. 2014. Disponível Em: < <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200101466072&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea> >. Acesso Em: 28 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.164.037/RS**. Recorrente: Marco Aurélio Da Rosa Trevizani. Recorrido: Ministério Público Federal. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília. Dj 05 mai. 2014. Disponível Em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200902139878&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea> >. Acesso Em: 28 mai. 2020.

<sup>128</sup> BRASIL. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 25 mai. 2020.

afirma que a LIA errou ao nominar de sequestro de bens uma cautelar que seria de arresto<sup>129</sup>.

Cabe, primeiramente, diferenciar as características existentes entre sequestro e arresto. Naquele, o titular da ação possui uma dúvida sobre a licitude da aquisição daquele bem, se ele foi adquirido como fruto dos atos ímprobos. Portanto, existe uma dúvida acerca da propriedade daquele bem específico. O objeto constricto do sequestro foi, é ou será litigioso, e o autor pleiteará em cautelar o sequestro desse bem, para que ao final do processo, condenado o réu, esse bem possa ser devolvido para repor o erário público<sup>130</sup>.

Por outro lado, no arresto não há suspeita sobre a ilicitude ou propriedade desse bem, pois não se está falando de um bem determinado. Arresta-se qualquer bem que sirva para assegurar um resultado útil do processo.

Ainda no que tange às diferenças entre arresto e sequestro, é importante frisar que a eficácia dessa modalidade de cautelar, no caso, o sequestro, está ligada diretamente a entrega de um bem determinado, garantindo futuramente a entrega desta coisa, deste objeto constricto. Já em seu contraponto, a medida de arresto vai ser aplicada sob qualquer bem da parte ré, não existe aqui um objeto específico que deve ser alvo de constrição<sup>131132</sup>.

Uma outra diferença entre a duas medidas é visível no momento da execução, enquanto os bens arrestados serão passíveis de penhora, os bens sequestrados serão passíveis de depósito<sup>133</sup>.

Superada esta distinção entre arresto e sequestro, parece mais clara a confusão feita pela LIA, uma vez que, ao debruçar a cautelar de sequestro sobre bens indistintos do agente público ou terceiro beneficiado que tenham sido adquiridos de maneira delituosa ou causando prejuízo ao erário, a Lei prevê que estes bens sejam assegurados para uma futura recomposição por quantia certa, finalidade tipicamente de uma medida de arresto.

---

<sup>129</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016, p. 268.

<sup>130</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 119.

<sup>131</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de execução e cumprimento de sentença**. 25ª ed. São Paulo: Leud, 2008, p. 234.

<sup>132</sup> FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 1.622.

<sup>133</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de execução civil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006, p. 687.

Merece destaque a lição de Daniel Amorim ao falar que<sup>134</sup>:

Acredito ser cabível uma medida de sequestro como cautelar associada a ação de improbidade administrativa, mas não consigo enxergar essa natureza na cautelar prevista no art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa. A cautelar de sequestro de bens voltaria á apreensão de bens indevidamente desviados da Administração Pública, de forma a garantir um retorno desses bens ao patrimônio público numa futura execução de entrega de bem.

Nesse sentido, ainda com base no entendimento trazido por Daniel Amorim, o fundamental para a determinação de uma cautelar de sequestro ou arresto é a espécie da obrigação envolvida. No caso da entrega de coisa, sequestro; no caso de pagamento de quantia certa, arresto<sup>135</sup>.

Assim, a análise acerca dos objetos alvos da cautelar de sequestro deve ser feita conjuntamente com a natureza jurídica trazida pela Lei. Conforme já debatido anteriormente, nos casos em que o autor pretenda reequilibrar o erário público com o retorno de bens extraviados, a medida deverá ser sequestro cautelar, de forma a especificar os bens individuais alvos da ação.

No entanto, em razão da confusão realizada pela letra da lei, ao aplicar o art. 16, deverá ser analisado se a intenção do autor é a de assegurar uma futura execução. Nesses casos, podendo ser qualquer bem alvo da medida, estaríamos diante de um arresto cautelar.

Superado este ponto, cabe salientar que se adota para a cautelar de sequestro a mesma limitação imposta a cautelar de indisponibilidade de bens. Nesse passo, se a medida aplicada tiver o condão de ressarcir o erário dos prejuízos causados pelos atos ilícitos, pode-se incluir no rol dos bens passíveis de constrição todos os bens do réu, inclusive, aqueles já pré-existentes a prática dos atos.

Notadamente, se tratando de cautelar de sequestro, é necessário realizar uma delimitação no tempo para incluir apenas os objetos obtidos através de atos de improbidade, os quais possuem natureza ilícita. Não parece razoável aplicar o sequestro a um determinado bem que teve sua natureza lícita.

No que tange às limitações impostas e já trabalhadas anteriormente, a respeito da penhorabilidade dos bens de família, parece lógico o entendimento o

---

<sup>134</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016, p. 269.

<sup>135</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016, p. 270.

raciocínio de que quando nos referimos a uma cautelar de sequestro, no que toca aos bens adquiridos através de atos ilícitos ou desviados da Administração Pública, ficará afastada a qualidade de impenhorabilidade inerente ao bem de família.

### 3.2.3. O afastamento do agente público

A previsão que trazida pelo art. 20, parágrafo único, da LIA, diz respeito ao afastamento temporário do agente público do seu cargo, emprego ou função.

Nesse ponto, importante analisar o que vem expresso no texto legal<sup>136</sup>:

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

No que tange à natureza jurídica dessa medida, a doutrina encontra-se em conformidade ao afirmar que estamos diante de uma medida cautelar<sup>137</sup>. A regra contida no *caput*, do art. 20, se mostra desnecessária, uma vez que a presunção de não culpabilidade já vem assegurada constitucionalmente (art. 5º, LVII, CRFB/88). Assim, vale dizer que a materialização da perda da função pública e suspensão dos direitos políticos só ocorrerão após o trânsito em julgado da sentença condenatória<sup>138</sup>.

O afastamento do agente público possui um caráter puramente cautelar, no qual buscou-se proteger e privilegiar as investigações acerca dos supostos atos praticados pelo acusado. Tal medida possibilita uma instrução probatória segura, livre de interferências que o acusado poderia causar se ainda estivesse regularmente constituído no seu cargo.

<sup>136</sup> BRASIL. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 25 mai. 2020.

<sup>137</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários à nova lei de Mandado de Segurança**. São Paulo: Método, 2009, p. 384.

<sup>138</sup> TORRES, Ana Clara de Oliveira. **O afastamento liminar do agente público nas ações de improbidade administrativa**. 2007, p. 24. Tese. (Especialização em Direito) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. Orientadora: professora Angela Tereza Gondomar Carneiro Chaves. Disponível em: <[https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/o-afastamento-liminar-agente-publico-nas-aco-es-improbidade-administrativa.htm#indice\\_20](https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/o-afastamento-liminar-agente-publico-nas-aco-es-improbidade-administrativa.htm#indice_20)> Acesso em: 25 mai. 2020.

Entretanto, o parágrafo único do referido artigo autoriza que a autoridade judicial ou administrativa competente determine o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual<sup>139</sup>.

Em sequência, ponto relevante para o estudo do tema, é a questão temporal que envolve a medida. Nesse ponto, o afastamento provisório, como medida cautelar, deve possuir um tempo determinado, não podendo ser aplicado de maneira alheia. Ou seja, partindo da premissa que o afastamento tem como finalidade a instrução probatória livre de vícios, parece justo que ao final da mesma, o agente possa retornar em alguns casos, diante de análises diversas, ao seu cargo, função ou emprego<sup>140</sup>.

O entendimento que pauta essa corrente, parte do pressuposto de que a própria natureza cautelar da medida exclui uma antecipação da tutela, ou seja, o intuito não é antecipar os efeitos de uma possível condenação, e sim, conduzir uma produção de provas regular. Ao mesmo tempo, estipular prazos certos, determinados, pode ser um equívoco, uma vez que a dilação probatória demanda tempo. Portanto, pode acontecer que a dilação não seja efetuada totalmente dentro do período estipulado, de maneira a causar um prejuízo parcial.

Partido deste ponto de vista, parece que o melhor caminho é o acompanhamento da produção de provas em consonância com os princípios do devido processo legal e da celeridade processual. De forma a não realizar uma produção rápida que atrole os procedimentos, mas, em verdade, uma produção que dure o tempo suficiente para formar um juízo de convencimento ao final, sem ofender a duração razoável do processo.

---

<sup>139</sup> TORRES, Ana Clara de Oliveira. **O afastamento liminar do agente público nas ações de improbidade administrativa**. 2007, p. 33. Tese. (Especialização em Direito) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. Orientadora: professora Angela Tereza Gondomar Carneiro Chaves. Disponível em: <[https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/o-afastamento-liminar-agente-publico-nas-acoes-improbidade-administrativa.htm#indice\\_20](https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/o-afastamento-liminar-agente-publico-nas-acoes-improbidade-administrativa.htm#indice_20)> Acesso em: 25 mai. 2020.

<sup>140</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários à nova lei de Mandado de Segurança**. São Paulo: Método, 2009, p. 388.

#### **4 DO DESCABIMENTO DA INCIDÊNCIA DA MULTA CIVIL EM SEDE DE MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**

No decorrer do presente trabalho, analisou-se os conceitos de improbidade administrativa, bem como os atos ímprobos e suas respectivas sanções. Ademais, fora realizado um panorama geral acerca da finalidade da ação de improbidade administrativa, qual seja restabelecer o *status quo*, a situação de equilíbrio existente na Administração Pública antes da prática dos ilícitos administrativos pelos agentes públicos.

Nesse sentido, com o intuito de resguardar o resultado útil do processo e a efetivação das decisões de mérito que condenassem os réus da ação por improbidade, observou-se como o instituto das medidas cautelares podem ser utilizados no bojo do processo de improbidade. A finalidade de tais institutos volta-se, notadamente, a assegurar e resguardar o bem da vida pleiteado para que não haja o esvaziamento do patrimônio ou lesões aos bens e ativos financeiros, de maneira que, ao final do processo, os mesmos estejam preservados para arcar com ressarcimento, multa e outras penas.

Dito isto, o estudo do descabimento da incidência de multa civil, em sede de medida cautelar de indisponibilidade de bens, parte originariamente da própria natureza sancionatória da multa civil. Nesse sentido, sua antecipação em sede cautelar afiguraria um desrespeito ao princípio constitucional do devido processo legal, bem como uma extrapolação da real intenção do legislador ao prever essa multa como uma sanção, punição.

Ocorre que para se puna alguém é imprescindível que este alguém tenha, comprovadamente, praticado algum ato ilegal. Apesar de ser alvo de uma ação de improbidade administrativa, o desenrolar processual por muitas vezes é recheado de descobertas acerca de fatos controversos, de dilação probatória fraca ou insuficiente, dentre outros aspectos, que tornam cada vez mais duvidosa a existência do ilícito ou a participação de determinado réu na prática dos atos.

Dessa forma, a visão aqui defendida parte do princípio de que na dúvida, o réu é inocente. Ademais, como é trazido pelo texto da Lei, a multa civil integral um rol de sanções que poderão ser aplicadas cumulativamente ou não, após uma análise do caso concreto pelo juiz, que ao levar em consideração ao dano e à gravidade do ato, poderá aplicar a multa civil.

Assim, pode-se dizer que a aplicação da multa civil não é certeza ao final de todo processo por ação de improbidade, ou seja, não existe um comando legal que imponha a sua fixação. O que de fato existe é uma dosimetria realizada pelo juízo competente, que pode ou não considerar razoável e necessário a aplicação da mesma. Por isso, ao conceder a cautelar de indisponibilidade de bens e permitir que ela englobe o valor de uma eventual, ênfase nisto, eventual multa civil, isso seria de algum modo antecipar o julgamento do processo, uma condenação sumária do agente público.

Necessário, também, ressaltar de maneira pormenorizada que o intuito da ação por improbidade é ressarcir o erário do dano sofrido, trazer de volta bens e valores sarrupados da Administração Pública, punir os agentes públicos ímprobos e gerar uma sensação de repudia total a prática de atos ilícitos na esfera administrativa. A multa civil, nesse aspecto, colabora com o desestímulo dessa prática e funciona como uma sanção excepcional. Contudo, no bojo de uma medida cautelar, é possível defender a deturpação de tal finalidade.

Partido desse pressuposto, cumpre esclarecer que o objetivo da decretação de indisponibilidade de bens é assegurar cautelarmente a proteção do interesse público que se apresenta lesado, como medida restritiva de direitos. Assim, deve ser aplicada com critérios e cautela, mesmo pelo fato de que a reversão da medida em diversos casos é custosa, podendo provocar danos ao agente público que seja considerado inocente<sup>141</sup>.

Aplicar a multa civil em sede de medida cautelar contraria a própria natureza de sanção e desvirtua a finalidade das medidas cautelares, uma vez que a multa civil não tem condão de ressarcir o erário, mas sim, punir o agente, coibir a prática dos atos ímprobos. Sendo assim, a sua aplicação operar exclusivamente ao final do processo.

#### 4.1 O CONCEITO E A NATUREZA JURÍDICA DA MULTA CIVIL

No que tange uma breve conceituação do que seria multa civil, cumpre inicialmente realizara a diferença entre esta e a indenização, haja vista serem

---

<sup>141</sup> SCARTEZZINI, Ana Maria Goffi Elaquer. Improbidade Administrativa e a indisponibilidade de bens do Agente Público. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (Coords). **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2010, p. 60.

conceitos importantes. A diferenciação conceitual busca compreender de maneira inequívoca a utilização prática de cada um desses institutos, principalmente, no que toca à ação de improbidade administrativa.

Nesse viés, Heron Arzua e Dirceu Galdino apontam no sentido de que a multa tem como pressuposto a prática de um ilícito (descumprimento a dever legal, estatutário ou contratual). Ao passo que a indenização possui como pressuposto um dano causado ao patrimônio alheio. A função da multa é sancionar o descumprimento. A função da indenização é recompor o patrimônio danificado<sup>142</sup>.

Tem-se a ideia reforçada de que a multa civil possui uma natureza de *punitive damages*, ou seja, uma natureza punitiva<sup>143</sup>. Vê-se que função da multa é sancionar, já a função do ressarcimento é recompor o patrimônio danificado, dotado de manifesta natureza indenizatória.

A multa civil tem por objetivo primordial desestimular a prática de ato ilícito, mediante a cominação de repercussão patrimonial<sup>144</sup>. Possui, assim, caráter apenas punitivo, distinguindo-se e não se confundindo com a penalidade de ressarcimento que visa recompor o dano ao erário advindo de um ato ilegal ou ímprobo.

Nesse sentido são as lições de Weichert<sup>145</sup>:

Em realidade, a multa civil é medida profilática no combate à corrupção e à imoralidade, cabendo ao magistrado sua aplicação ponderada, diante dos elementos concretos de cada caso sob apreciação. É o campo propício para

<sup>142</sup> ARZUA, Heron; GALDINO, Dirceu. As multas fiscais e o poder judiciário. **Revista Dialética de Direito Tributário**. N 20. mai. São Paulo, 1997, p. 36.

<sup>143</sup> SALLES, Carlos Alberto de. O objeto do processo de improbidade administrativa: alguns aspectos polêmicos. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (Orgs.). **Tema de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2010. p. 163-166.

<sup>144</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. *In*: Barboza, Márcia Noll. **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: Incidência e aplicação da Lei nº 8.429/1992**. Brasília: ESMPU, 2013. 2ª ed. rev. e atual, p. 118. Disponível em: <file:///C:/Users/delma/Downloads/Cem%20perguntas%20e%20respostas%20sobre%20improbidade%20administrativa%20-%202%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20revista%20e%20atualizada.pdf >. Acesso em: 27 mai. 2020.

<sup>145</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. *In*: Barboza, Márcia Noll. **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: Incidência e aplicação da Lei nº 8.429/1992**. Brasília: ESMPU, 2013. 2ª ed. rev. e atual, p. 119. Disponível em: <file:///C:/Users/delma/Downloads/Cem%20perguntas%20e%20respostas%20sobre%20improbidade%20administrativa%20-%202%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20revista%20e%20atualizada.pdf >. Acesso em: 27 mai. 2020.

o exercício da proporcionalidade, tendo a Lei de Improbidade fixado limites máximos (teto), mas não imposto um valor mínimo.

Nesse ponto, não há dúvidas acerca do caráter sancionador e punitivo da multa. Em tópico oportuno será colocado em evidência que a própria natureza da multa civil, em tese, exclui a possibilidade da mesma ser aplicada em sede de cautelar.

#### 4.1.1. O caráter sancionador da multa civil

A leitura do art. 7, parágrafo único, da LIA, permite de início identificar quais são as intenções do legislador, pelo menos teoricamente, ao estabelecer a possibilidade da aplicação da cautelar de indisponibilidade de bens no bojo da ação de improbidade.

Observa-se<sup>146</sup>:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Ao estabelecer que a indisponibilidade recaísse sobre bens com intuito de ressarcir dano ou acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito, o próprio legislador afasta a ideia de sanção, nesse caso, a ideia de multa. A partir disso depreende-se que a intenção foi restabelecer o *status quo* existente antes dos ilícitos.

Em que pese exista um arcabouço legislativo que busque a repressão e equilíbrio da situação fática previamente existente aos atos ímprobos, não é oportuno afirmar que essa situação seja cem por cento restabelecida, mesmo após a aplicação de medidas cautelares.

Nesta senda, é possível afirmar que a indisponibilidade de bens é aplicável quando o ato de improbidade causar de alguma forma prejuízo ao erário ou permitir o

---

<sup>146</sup> BRASIL. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2020.

enriquecimento ilícito por parte do agente ou terceiro beneficiário a fim de garantir que os bens sob constrição sejam capazes de realizar o ressarcimento futuro. De toda forma, o artigo traz de maneira clara a ideia de ressarcir, de restabelecer.

Nesse sentido, Ricardo Lewandowsky leciona<sup>147</sup>:

Convém lembrar, por oportuno, que o parágrafo único do artigo em comento estabelece parâmetro de caráter quantitativo à constrição, ao consignar que a indisponibilidade 'recairá sobre bens que assegurem integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. [...] buscou evitar que a medida extrema abrangesse mais bens do que aqueles estritamente necessários a recomposição do erário lesado [...].

Existe a previsão e a limitação da utilização da indisponibilidade de bens apenas mediante um flagrante necessidade de se restabelecer o equilíbrio na administração pública, ou seja, de restabelecer *o status quo*. Por esse motivo, pode-se afirmar que não resta admissível a aplicação da cautelar em casos onde não exista de fato lesão ao erário ou enriquecimento ilícito.

Inexistem fundamentos jurídicos razoáveis a lastrear a constrição de bens de um investigado a partir da suposta necessidade de garantir o pagamento de multa civil, já que esta, além de futura e incerta, possui um inequívoco caráter punitivo, sancionador.

Por isso, é de grande valia diferenciar a multa civil das demais sanções trazidas pela LIA, uma vez que esta tem cunho sancionador e se volta da maneira fundamental e primordial à repressão dos atos, mediante punição do agente responsável<sup>148</sup>.

Estabelecer a multa civil como uma sanção implica, necessariamente, em afirmar que a mesma não possui como finalidade ressarcir ou restabelecer o status quo, mas sim projetar sua incidência no futuro, de maneira pedagógica após uma sentença condenatória.

Conclui-se que a multa civil, como outras sanções previstas na LIA, tem o condão de reprimir ou punir o agente que pratique ou concorra para a prática de ato de improbidade administrativa, sancionando-o em razão do ato ímprobo. E mais, a

---

<sup>147</sup> LEWANDOWSKY, Ricardo. **Improbidade Administrativa e questões polêmicas e atuais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiro, 2003. p. 184-815.

<sup>148</sup> LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. A Indisponibilidade de Bens e Multa Civil. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 91.

multa civil é opcional, devendo o magistrado, ao julgar uma ação de improbidade, realizar a dosimetria da pena.

Por fim, a multa civil tem o caráter exclusivamente punitivo e não indenizatório, razão pela qual o dever de realizar o pagamento não se transfere aos sucessores do ímprobo ao qual a multa tenha sido aplicada<sup>149</sup>.

Nesse sentido seguiu o julgamento de Recurso Especial com relatoria do Min. Herman Benjamin apontando que ao contrário do ressarcimento ao erário, que tem por escopo a restauração do *status quo ante*, a multa destina-se a sancionar, a reprimir o responsável pela prática do ato, possuindo, portanto, nítido caráter punitivo<sup>150</sup>.

#### 4.1.2. A distinção entre ressarcir e multar

Como é cediço, a ação civil pública por ato improbidade administrativa tem por objetivo resguardar a moralidade na administração pública, visando aplicar àquele(s) que pratica(m) o ato ímprobo as sanções de suspensão dos direitos políticos, aplicação de multa e impedimento de contratar com ente público. Em suma, a Ação de Improbidade é instrumento em que se busca responsabilização.

O caráter punitivo da Lei de Improbidade Administrativa pode ser identificado em seu preâmbulo, a seguir<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> RIBEIRO, Diogo Guimarães. **A improbidade administrativa e os limites constitucionais impostos às medidas cautelares previstas na Lei Federal nº 8.429/92**. Âmbito Jurídico, 2017, p. 11. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-improbidade-administrativa-e-os-limites-constitucionais-impostos-as-medidas-cautelares-previstas-na-lei-federal-n-8-429-92/>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

<sup>150</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 1.829.850**. Agravante: Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação e Ministério Público Federal. Agravado: Iracy Carillo Santos / Cassia Eugenia Carillo Santos e Debora Silvianne Carillo Santos Raad. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília. Dj 05 Mai. 2020. Disponível Em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=.1.829.850&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso Em: 28 mai. 2020.

<sup>151</sup> BRASIL. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2020.

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

No que concerne à diferenciação da natureza jurídica do ressarcimento e da sanção de multa civil, o Superior Tribunal de Justiça já entendeu na verdade que essa criteriosa separação torna-se imperiosa, afinal, no âmbito da improbidade administrativa, as consequências pecuniárias podem atingir dois pontos diversos, tanto a multa civil quanto o ressarcimento<sup>152</sup>. A primeira cumpre um papel de verdadeiramente sancionar o agente público que praticou os atos ímprobos, enquanto a segunda tem a missão de caucionar o rombo, a lesão, consumada em desfavor do erário.

Nesse sentido, o ressarcimento de prejuízos ao erário tem uma função compensatória, com vistas a reparar prejuízos causados ao patrimônio público por atos ilícito. Portanto não deve ser considerado como uma pena decorrente de condenação tal como a multa ou a perda de bens<sup>153</sup>.

Isto posto, a medida cautelar que inclui a indisponibilidade de bens funciona como mecanismo de desfazimento dos efeitos dos atos de improbidade, assegurando que a moralidade administrativa seja restaurada ainda que de modo imperfeito.

Há uma necessidade de reparar, restituir, que cerca a indisponibilidade de bens. Atrelada a essa necessidade, existe a diferença entre o ressarcimento aplicado na ação, decorrente de um ato ímprobo, e a multa como sanção autônoma, que existe por si só, independente ou não se lesão, mas que só pode ser aplicada ao final do processo.

Pode-se, portanto, registrar que embora a LIA inclua “ressarcimento integral do dano” ou “perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente” no rol de sanções do art. 12, estas diferem-se das outras sanções trazidas pelo artigo, justamente, por terem um caráter reparatório, com intuito de restaurar, ressarcir o erário público.

---

<sup>152</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 622.234**. Agravante: José Liberato Ferreira Cabloco. Agravado: Ministério Público Do Estado De São Paulo. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília. DJ 15 out. 2009. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200400120110&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

<sup>153</sup> COSTA, Alexandre Araújo; COSTA, Henrique Araújo. **A prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito do TCU**, 2008. p. 3-4. Disponível em: <<http://www.arco.org.br/artigos/a-prescricao-da-pretensao-de-ressarcimento-ao-erario>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

Aponta Emerson Garcia no sentido de que é relevante observar ser inadmissível que ao ímprobo sejam aplicadas unicamente as sanções de ressarcimento, pois estas, em verdade, não são reprimendas e visam unicamente a recomposição do *status quo*<sup>154</sup>.

Nessa perspectiva, multa-se para punir, dar exemplo, reprimir a prática dos atos ímprobos. Aplica-se o bloqueio dos bens e sequestros, para ressarcir, restabelecer, trazer de volta para Administração Pública o que lhe foi tirado de maneira ilícita.

#### 4.2 A INDISPONIBILIDADE COMO MEDIDA PARA RESGUARDAR O EFETIVO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E O INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO

A indisponibilidade dos bens como medida cautelar recai diretamente na finalidade de que, ao final do deslinde processual, prolatada sentença condenatória que obrigue o requerido ou requeridos a devolverem bens e valores adquiridos de maneira ilícita, tais bens e valores, retirados, surrupiados do erário, possam ser realocados ao cofres públicos.

Em uma ação com suposto dano de milhões de reais a determinado município, bloqueia-se o valor estipulado do dano das contas dos requeridos, ou, bloqueia-se/limita-se o direito ao uso de determinados bens e propriedades, para que estes sejam suficientes no momento de execução da sentença.

A intenção, portanto, da indisponibilidade de bens é a de assegurar a efetividade e o resultado útil do processo.

Cabe, ainda, desmitificar uma suposta ofensa constitucional ao princípio do processo legal quando a indisponibilidade é utilizada como medida para preservar futuro ressarcimento.

Ocorre que não é possível eleger algum tipo de ofensa, ao tempo que a cautelar de indisponibilidade restringe apenas tangencialmente os direitos fundamentais envolvido. Não implica na expropriação do bem, nem tampouco na supressão do contraditório<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2004, p. 538.

<sup>155</sup> LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. A Indisponibilidade de Bens e Multa Civil. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2010, p. 91

Ademais, pode-se afirmar que a aplicação da indisponibilidade de bens para fins de multa civil contraria o interesse público primário consubstanciado na restauração da moralidade administrativa<sup>156</sup>.

Trata-se de, no máximo, de um interesse público secundário da pessoa jurídica de direito público envolvida, um interesse meramente pecuniário de cunho patrimonial que visa, exclusivamente, a arrecadação de ativos para a Administração Pública<sup>157</sup>.

O que se busca esclarecer no presente trabalho é que a indisponibilidade de bens como medida excepcional só pode ser abordada no bojo de um processo, se houver um relevante interesse social previamente esculpido. Nos casos em que se assegura através da indisponibilidade, bens e valores para futuro ressarcimento por condenação de enriquecimento ilícito e lesão ao erário, existe um embasamento factual e jurídico capaz de legitimar sua concessão.

Contudo, no que tange à utilização da mesma medida para preservar futura e incerta multa civil, o que se pretende esclarecer é apenas que, nesses casos, não existe interesse público primário que justifique o sacrifício prematuro, ainda que parcial, de direitos fundamentais individuais daquele que figura como requerido da demanda<sup>158</sup>.

Por isso mesmo, são diversos os entendimentos jurisprudenciais que entendem por ausência de razoabilidade a indisponibilidade como medida para antecipar eventual condenação em pagamento por multa civil.

Nesse sentido, não se deve antecipar eventual condenação ao pagamento de multa civil para fins de decretação de indisponibilidade, visto que a autorização constitucional só alude a indisponibilidade como meio de garantia de recomposição do dano ao erário, para o que não concorre a multa, cuja imposição (sendo o caso) dependerá de modulação da sentença<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. A Indisponibilidade de Bens e Multa Civil. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, 92.

<sup>157</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 69-70.

<sup>158</sup> LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. A Indisponibilidade de Bens e Multa Civil. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 92

<sup>159</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal 1. **Agravo Interno 00657745020164010000**. Agravante: Publio Clemente Siqueira. Agravado: Ministério Público Federal Rel. Min. Leão Aparecido Alves. DJ 30 mai. 2017. Disponível em: < : <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

Tal medida reflete numa responsabilização sumária do agente, trazendo para fase processual em que os fatos ainda estão em desenvolvimento, uma sanção decorrente de uma sentença condenatória que ainda não fora proferida. Mais uma vez, é necessário reiterar que não se discute a possibilidade da utilização de cautelar de indisponibilidade de bens, a reparação do erário e a perda de bens são consectários lógicos decorrentes da própria dicção legal, própria de atos de improbidade.

Por sua vez, a multa civil é sanção futura e incerta que só será aplicada pelo juiz mediante uma formação do seu entendimento sobre o caso concreto, podendo ou não existir após longa instrução processual. Necessariamente, será aplicada de maneira razoável e pertinente para obtenção de um resultado específico, a saber, a repressão de atos ímprobos por parte do agente público, servindo, assim, como punição de exemplo.

#### 4.3 A RESPONSABILIZAÇÃO SUMÁRIA DO AGENTE

A ação por improbidade administrativa, apesar de possuir lei própria que especifique seus ritos e procedimentos, também está fincada na construção do próprio processo civil brasileiro. Neste ponto, as modificações realizadas por um interferem diretamente no modo que o outro se desenvolverá.

A existência as tutelas provisórias, em especial as medidas cautelares, possuem a finalidade de alcançar o bem da vida, ora pleiteado no bojo do processo, para assegurar que estes permaneçam intactos ao final do processo. Nesse sentido, as tutelas provisórias, tanto cautelares quanto antecipativas, em certo modo, implicam na suposição, diante de determinados critérios pré-estabelecidos pela lei, de que o requerido de fato tenha realizado a prática dos ilícitos ali imputados.

A responsabilização sumária do agente implica diretamente no reconhecimento de que de fato existe ilícito praticado ou, ao menos, exista uma provável prática passível de punição por parte do Estado. Nesse diapasão, ressalta-se as tutelas antecipadas que de logo entregam o bem da vida pleiteado em uma espécie de cognição sumária, sem existir a construção de uma instrução probatória.

De certo, para o deferimento de tais medidas, por ser caráter excepcional, são diversos os requisitos observados pelo juízo.

Nesse passo, o NCPC 2015 inovou ao trazer a previsão de que para concessão de medidas provisórias, mais especificamente as tutelas antecipadas ou satisfatórias, o juízo deveria levar em consideração a reversibilidade da tutela, ou seja, a possibilidade que, ao final do processo, sendo comprovado que não houve conduta tipicamente ilícita ou não houve participação daquele réu no ato, a sua situação existente previamente ao processo possa ser restabelecida<sup>160</sup>.

Ao traçar um paralelo com as ações por improbidade administrativa, de fato, não existe a previsão de tutela antecipada ou satisfativa. Contudo, ao aplicar, em sede de medidas cautelares de indisponibilidade de bens, o bloqueio de ativos financeiros do requerido para pagamento de futura multa civil, estar-se-á sumariamente indicando que aquele réu é de fato culpado. Aplica-se, assim, em caráter provisório uma sanção que só poderia ser aplicada ao final de uma vasta instrução probatória e uma dosimetria da pena.

Nesse ponto, como já mencionado anteriormente, ausente a pretensão de ressarcimento, devem ser preservados os direitos de propriedade, contraditório e ampla defesa. Isto decorre de uma simples constatação, porém, fundamental: ambos os direitos mencionados, como sendo fundamentais, foram consagrados pela Constituição Federal em amplitude máxima e ilimitada.

Virgílio Afonso da Silva apontava que toda ação, estado ou posição jurídica que possua alguma característica que, isoladamente considerada, faça parte do âmbito temático de um determinado direito fundamental, deve ser considerado como abrangida por seu âmbito de proteção, independentemente da consideração de outras variáveis<sup>161</sup>.

Por óbvio, a proteção que reveste os direitos fundamentais, propositalmente, ser amplo e, em tese, ilimitada, não se pode afirmar que são direitos absolutos, afinal, não existem direitos absolutos. Nessa seara, a intervenção estatal sobre direitos fundamentais deverá ser revestida de uma proteção acerca dos direitos difusos e coletivos.

Por isso, aplicação de cautelar para assegurar futura multa civil decorre de uma grave ofensa aos princípios do devido processo legal e do direito à propriedade.

---

<sup>160</sup> BRASIL. **Lei 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF. 16 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 28 mai. 2020.

<sup>161</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**. Ano 1, out./dez., 2006. p. 34-35.

Responsabiliza-se o réu sumariamente sem ao menos restar presente algum interesse coletivo ou difuso capaz de romper o véu da proteção constitucional dada ao indivíduo.

Nessa senda, possibilitar a imposição da multa civil quando da prolação da medida cautelar de indisponibilidade de bens é admitir a responsabilização sumária, sem sequer um implemento de uma dialética processual prévia no âmbito do processo específico de responsabilização.

Nesse estágio processual não há como prever se os requeridos serão condenados, e, em caso positivo, se será cabível e necessária a condenação em multa civil. Caso assim não o fosse, estar-se-ia diante de típico caso de prejulgamento vedado pelo nosso Ordenamento Jurídico. Só pode ser a imposição da multa alcançada, portanto, ao final do rito processual disciplinador estabelecido pela Lei n.º 8.429/92.

#### **4.3.1. A ofensa ao princípio do devido processo legal**

O princípio do devido processo legal é, de longe, um dos maiores e mais importantes de todo regime democrático de direito. De certo modo, ele acaba por englobar outros princípios processuais, como os princípios do acesso à justiça, o princípio da ampla defesa e o princípio do contraditório<sup>162</sup>.

Por isso mesmo, a doutrina aponta que o devido processo legal é o que se pode chamar de processo devidamente estruturado, o qual possui em seu bojo a legitimidade da jurisdição, nesse sentido, temos jurisdição como poder, função e atividade<sup>163</sup>.

Cuida-se de uma das mais importantes garantias para defesa dos direitos e liberdades das pessoas, verdadeiro pilar do constitucionalismo moderno. Com isso, os direitos das pessoas passaram a ser assegurados não mais pela mera aplicação da lei, mas por meio da instauração de um processo levado a efeito segundo a lei<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> COSTA, Wellington Soares da. **O devido processo legal**. Âmbito Jurídico, 2011. p 1. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-92/o-devido-processo-legal/>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

<sup>163</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 131

<sup>164</sup> LEWANDOWSKY, Ricardo. Significado de devido processo legal. 2017. p. 1. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-27/lewandowski-conceito-devido-processo-legal-anda-esquecido>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

Miguel Reale, ao falar acerca dos princípios, afirma que estes são verdades ou juízos fundamentais que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade<sup>165</sup>.

Existe uma subdivisão trazida pela doutrina no que importa dar ao devido processo legal dois sentidos, um formal e outro substantivo. No primeiro, refere-se ao *procedural due process*, a partir de uma visão do processo voltado para atuação razoável, legal e proporcional do juiz. O Estado se faz presente no processo através da atuação jurisdicional e o juiz deve exercer tal função com excelência e ordem aos ritos regulares e pré-estabelecidos pela legislação.

Numa visão processual, o devido processo legal nada mais é do que a possibilidade efetiva de a parte ter acesso à justiça, deduzindo pretensão e defendendo-se do modo mais amplo possível<sup>166</sup>. A intenção é assegurar o direito a um processo regular e justo. Por isso, nesse sentido, aplica-se a denominação *procedural due process*<sup>167</sup>.

No sentido do devido processo legal substantivo, *substantive due process*, podemos tomar como exemplo as lições de Canotilho que aponta que a teoria substantiva está ligada à ideias de um processo legal justo e adequado, materialmente informado pelos princípios da justiça, com base nos quais os juízes podem e devem analisar os requisitos intrínsecos da lei<sup>168</sup>.

Seguindo este raciocínio, Novelino leciona<sup>169</sup>:

O devido processo legal substantivo se dirige, em primeiro momento ao legislador, que constituindo-se em um limite à sua atuação, que deverá pautar-se pelos critérios de justiça, razoabilidade e racionalidade. Como decorrência deste princípio surgem o postulado da proporcionalidade e algumas garantias constitucionais processuais, como o acesso a justiça, o juiz natural a ampla defesa o contraditório, a igualdade entre as partes e a exigência de imparcialidade do magistrado.

Isto posto, trazendo o princípio do devido processo legal para o âmbito das ações por improbidade administrativa, mais especificamente a aplicação da medida

<sup>165</sup> REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 19ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 60

<sup>166</sup> NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 41.

<sup>167</sup> BRINDEIRO, Geraldo. O devido processo legal e o estado democrático de direito. In: **Revista Trimestral de Direito Público**. N. 19, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 51.

<sup>168</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 482.

<sup>169</sup> NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2008, p. 332.

cautelar de indisponibilidade de bens para fins de multa civil, é cristalina a ofensa ao mandamento constitucional previsto na CRFB/88 em seu art. 5º, LIV.

Ao passo que a medida cautelar de indisponibilidade, como toda tutela de urgência, implica numa exceção ao princípio acima mencionado, privando o réu do pleno direito de propriedade do seus bens, antes mesmo da efetivação do contraditório ou ampla defesa, é necessário que exista um embasamento jurídico e fático que justifique tal lesão.

Tendo em vista, a própria natureza da multa civil com caráter sancionado e a sua finalidade de punir, é inconcebível que a mesma sirva de base para ofensas aos direitos e garantias fundamentais. Nesse ponto, em que pese a existência do perigo da demora e da fumaça do bom direito, isto só permite acautelar os bens referentes a futuro ressarcimento, não serve de carta branca para que o órgão jurisdicional, tão prematuramente, julgue e condena o réu.

O constituinte sopesou os interesses e valores conflitantes na hipótese e concluiu por bem prestigiar a garantia do restabelecimento da moralidade administrativa, em detrimento do resguardo à autonomia individual do agente que figure como requerido na demanda. Nesse ponto, é muito importante ratificar e deixar claro que o presente trabalho não tem o escopo de defender uma inconstitucionalidade das medidas cautelares, nesse caso, a cautelar de indisponibilidade de bens<sup>170</sup>.

De fato, acredita-se que as tutelas de urgência são de extrema importância e necessidade para efetivação do direito. Contudo, não é possível vislumbrar nas cautelares de indisponibilidade para pagamento de multa civil, o interesse público coletivo ou até mesmo resguardo à moralidade administrativa.

Nesse sentido, utilizar cautelar de indisponibilidade de bens para punir, e não assegurar, foge inicialmente da sua finalidade primordial. Ademais, fere e macula os direitos individuais sem um mínimo necessário para tanto.

As tutelas de urgência devem servir como instituto que reforce o processo democrático e justo, contudo, autorizar aplicação de multa civil através das cautelares seria ir contra o próprio ordenamento jurídico, contrariando o sentido próprio das tutelas de urgência, que visam garantir um processo justo, com resultado justo, não punir ou aplicar sanções.

---

<sup>170</sup> LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. A Indisponibilidade de Bens e Multa Civil. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 89.

Importante destacar que abarcada pelo princípio do devido processo legal, a ampla defesa também constitui direito primordial para promoção de um estado democrático e de um processo justo. Nesse sentido, o conteúdo da defesa é a prevalência do princípio da igualdade para que ela possa repelir os argumentos de acusação, seja no processo judicial, seja no processo administrativo disciplinar (a *par conditio*, ou seja, a igualdade de armas no processo)<sup>171</sup>.

Aplicar multa civil em sede de cautelar impede a execução da ampla defesa, uma vez que, como caráter sancionador, o réu estaria sendo considerado culpado sem ao menos exercer seu direito de maneira plena, ausente, nesses casos, a igualdade de armas no processo.

Outro ponto que vale destacar, diz respeito ao contraditório, uma vez que em muitos casos quando as tutelas são concedidas de maneira liminar, não existe ao menos uma manifestação simples da parte ré acerca dos fatos imputados delituosos. Por isso, a ideia de contraditório como elemento que assegure o conhecimento da demanda bem como a oportunidade, em prazo razoável, de discutir-se o pedido inicial, a possibilidade de produzir provas e se manifestar acerca das provas produzidas contra o seus interesses, dentre outros direitos e garantias, restam todas prejudicadas. Além de operar-se uma a execução antecipada de uma penalidade futura e incerta, nesse caso, a multa civil<sup>172</sup>.

Nesse passo, por mais que as demandas civis sejam dotadas do poder geral de cautelar, tornando possível o deferimento das medidas cautelares, com escopo de garantir futuros ressarcimentos ou indenizações, não podemos estender a mesma lógica de maneira integral no que tange as ações por improbidade administrativa. Afinal, uma vez existente o poder punitivo, é necessário que sejam observadas as garantias constitucionais trazidas no art.5º da CRFB/88<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Direitos Humanos, Doutrina e Legislação**. São Paulo: Método, 2008, p. 80.

<sup>172</sup> RECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. Vol. 2. 11ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 90.

<sup>173</sup> LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. A Indisponibilidade de Bens e Multa Civil. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 94.

#### 4.3.2. A ofensa constitucional art. 5º, XXII, da CRFB/88

A CRFB/88, em seu art. 5º, XXII, traz para o âmbito da proteção constitucional e fundamental o direito e a garantia a propriedade. Em seu texto, o inciso XXII do referido artigo, determina simplesmente a garantia ao direito à propriedade. Para entender melhor essa garantia, é necessário saber que, o direito à propriedade pode variar de acordo com o sistema político ou econômico de cada lugar.

Nesse sentido, no âmbito do direito brasileiro, o direito à propriedade é traduzido como o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha<sup>174</sup>.

Numa visão mais constitucional do direito à propriedade, Flávio Tartuce e Fernando Simão apontam que se trata de um direito fundamental, protegido no art. 5º, XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade<sup>175</sup>.

Na hipótese desenvolvida pelo presente trabalho, levou-se em consideração que o direito à propriedade, como garantia constitucional e fundamental ao indivíduo, não pode ser alvo de transgressões injustificadas, sem ao menos representar uma proteção a um interesse maior e coletivo, que embasasse a ofensa ao direito individual em prol do bem maior da sociedade.

Nesse diapasão, dispor da cautelar de indisponibilidade de bens com finalidade de assegurar a execução de futura e incerta multa civil, além de romper com os liames que garantem um devido processo legal, rompe também com o direito de propriedade do réu, uma vez que este estará sendo privado do seu direito pleno de posse e propriedade ao ter um gravame recaído sobre o seu bem ou seu ativo financeiro.

Anteriormente, neste trabalho já foi apontado que a utilização da cautelar de indisponibilidade de bens não pode ser considerada, por si só, uma violação aos preceitos fundamentais, afinal, esta não retira a propriedade dos réus, apenas limita a

---

<sup>174</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. Vol. 4. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 129.

<sup>175</sup> TARTUCE, Flávio; SIMÃO, José Fernando. **Direito Civil: direito das coisas**. Vol. 4. 4ª ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2012, p. 102.

efetivação dos seus direitos perante os bens conscritos. Não se trata, portanto, de uma expropriação.

Contudo, também foi afirmado que uma vez utilizada de maneira desvirtuada, em que não se tenha como escopo assegurar, mas sim punir o réu, estar-se-ia diante de uma ruptura com o mandamento constitucional do art. 5º, XXII. A indisponibilidade dos bens, em sede cautelar, mesmo que não implique em transmissão da propriedade da coisa, impede, por exemplo, a possibilidade do bem ser alienado a terceiro, restringindo o direito à propriedade que possui como uma das suas características a disponibilidade da coisa<sup>176</sup>.

Certo é que estando presente a necessidade de se ressarcir um dano causado ao erário ou devolver à Administração Pública bens retirados do seu domínio de maneira ilícita, existe espaço para aplicação da indisponibilidade de bens. O mesmo não é verdade quando a cautelar vem esvaziada dessa finalidade ou sua concessão seja realizada de maneira majorada para atingir eventual multa civil.

Nesse cenário não é difícil compreender a impossibilidade, ao menos teórica, da aplicação de indisponibilidade de bens em sede cautelar para eventual multa civil, uma vez que esta viola, de fato, o direito à propriedade e ao contraditório. Não existe nesses casos prevalência dos direitos coletivos sobre os individuais. O interesse público não resta configurado de forma a romper com as garantias individuais<sup>177</sup>.

Com isso, não se está sustentando o despropósito ou a inconstitucionalidade da sanção de multa civil, aliás, pelo contrário, já que, enquanto punição que “dói no bolso”, tem forte caráter profilático. O que se pretende reforçar aqui é o fato de que na hipótese, ao lado das normas constitucionais já referidas (Art. 5º, XXII e LIV), figura, ainda, o princípio da presunção de inocência, art. 5º, LVII da CRFB/88<sup>178</sup>, de forma que não podemos aferir qualquer razoabilidade ou proporcionalidade na aplicação da multa civil nessa fase processual.

---

<sup>176</sup> BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF. 10 jan. 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 28 mai. 2020.

<sup>177</sup> LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. A Indisponibilidade de Bens e Multa Civil. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 93.

<sup>178</sup> LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. A Indisponibilidade de Bens e Multa Civil. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 93.

Conclui-se, portanto, que não há razão, nem tampouco motivos que justifiquem a aplicação de uma sanção em sede de cautelar, representando, em verdade, uma ofensa aos diversos princípios e garantias constitucionalmente apresentadas.

#### 4.4 A DOSIMETRIA DA PENA E A APLICAÇÃO OPCIONAL DA MULTA CIVIL

Com efeito, o parágrafo único, do art. 12 da Lei nº 8.429/92, aponta no sentido de que a fixação das penas, previstas nos seus incisos I a III, serão aplicadas mediante uma análise do juiz competente, que levará em consideração o extensão do dano causado, bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Nesta senda, é necessário ressaltar que, além das sanções previstas na própria Lei de Improbidade, nada impede que o autor da demanda coloque em seu rol de pedidos, sanções diversas de cunho administrativo, como por exemplo, a invalidação do ato acoimado pela improbidade.

Nesse sentido são a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 4.717/95, a primeira permite a possibilidade da anulação ou declaração de nulidade quando o ato for lesivo ao patrimônio; ao passo que a segunda dispõe sobre a nulidade de contratos administrativos celebrados de maneira distinta do que existe previsto em lei.

Ademais, cumpre trazer a superfície do debate, uma crítica contundente realizada pela doutrina acerca parágrafo único do art. 12. A crítica aponta que o legislador foi silente ao não municiar o juiz de todos os elementos que devem ser necessários para aplicação da pena<sup>179</sup>.

Surge a ideia de que a generalidade do dispositivo implica, em determinados momentos, um achismo no sentido de que a alocação das sanções previstas em bloco legitima a sua aplicação de maneira cumulativa<sup>180</sup>. Assevera Emerson García que a sistematização inadequada dos preceitos que regulam a matéria torna imperativa a fixação de diretrizes para a individualização das sanções<sup>181</sup>.

---

<sup>179</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016, p. 230.

<sup>180</sup> ALVIM, Eduardo Arruda. Breves considerações sobre as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 245.

<sup>181</sup> GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2004, p. 531-532.

Em suma, o que pretende-se explicar é que a maneira como as sanções foram postas pela Lei, sem uma análise criteriosa à respeito da sua aplicação, ou seja, ao não levar em consideração aspectos distintos, como a intensidade das condutas ilícitas, o elemento volitivo, os aspectos do momento da prática do ato e o reflexo gerado na sociedade, implica, necessariamente, em efeitos diferentes e graus diferentes de lesão. Consequências as quais devem ser analisadas quando do momento da aplicação da pena.

Partido de tal égide, melhor teria se comportado o legislador se na aplicação das penas levasse em conta expressamente a gravidade da infração, a boa-fé do infrator, a vantagem auferida ou pretendida, o grau da lesão ao erário, dentre outros aspectos tradicionalmente envolvidos na questão<sup>182</sup>.

É necessário, mais uma vez, deixar claro que a crítica realizada pela doutrina é de fato pertinente, pois a ausência dos critérios específicos e expressos gera um ambiente equivocado. Haja vista que não importa o tipo de ato praticado ou suas características, pois sempre cairão no mesmo tipo de sanção com a mesma gradação.

No tocante à dosimetria da pena, o entendimento consolidado do STJ busca cobrir a atecnia do legislador, ao decidir corretamente no sentido de que a aplicação das sanções previstas em lei não é necessariamente cumulativa, ficando a critério do magistrado a aplicação<sup>183</sup>.

Nas palavras da Ministra Eliana Calmon<sup>184</sup>, é corrente a voz na doutrina de que é péssima a organização do sistema sancionatório da Lei nº 8.429/92, por ter agrupado em uma mesma categoria infrações de gravidade altamente variável, em blocos fechados de sanções, que não obedecem a um critério sancionatório

<sup>182</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibidade administrativa**: comentários à Lei n. 8.429/92 e legislação complementar. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 158.

<sup>183</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.416.406/CE**. Recorrente: União. Recorrido: Maria Lioza Da Silva. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília. DJ 24 out. 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201303688065&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 980.706/RS**. Recorrente: Celso Picinini e Outros Recorrido: Ministério Público Do Estado do Rio Grande do Sul. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília. DJ 23 fev. 2011. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200702107420&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

<sup>184</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 534575**. Agravante: José Augusto Felipe. Agravado: Ministério Público Do Estado Do Paraná. Rel. Min. Eliana Calmon. Brasília. DJ 29 mar. 2004. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200300835020&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

adequado. Nessa seara, surge o entendimento de que a sanções expressas pelo art. 12 não precisariam incidir sempre em blocos, deixando ao julgador a tarefa de dosar a sanção.

Sendo assim, não parecem razoável e proporcional que atos de menor potencial lesivo sejam sancionados como atos de grande potencial lesivo. Igualmente, não parece justo punir da mesma forma o agente público que agiu com culpa e aquele que agiu com dolo. Por isso, o entendimento que segue o STJ é baseado na utilização dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade<sup>185</sup>.

Karl Larenz assevera que o princípio da proporcionalidade em seu sentido de proibição da excessividade é um princípio do direito justo, que deriva imediatamente da ideia de justiça. Indubitavelmente, tal sentido converge com a ideia de moderação e de medida justa no sentido de equilíbrio<sup>186</sup>.

Com efeito, o princípio da proporcionalidade, também conhecido como princípio da proibição do excesso, pode ser entendido como princípio do Estado de Direito, ou direito fundamental, que desdobra-se em vários aspectos ou até requisitos<sup>187</sup>. O que se pretende afirmar é que a solução aplicada para resolução de determinado ato deve estar em consonância com seus fins.

A partir disso, tem-se, mais uma vez, o descabimento da aplicação de multa civil em sede de medidas cautelares de indisponibilidade de bens, passando pela sua natureza de sanção, e, desembocando nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Não é proporcional, nem razoável, que seja imposta uma sanção em sede cautelar, uma vez que esta é futura e incerta. Caberá ao juiz, após toda dilação probatória, a realização de uma análise factual, levando em conta conjecturas teóricas e práticas acerca do ato praticado, do dolo, da extensão do dano, do caráter individual, para decidir se aplica-se ou não a sanção de multa, cumulativamente ou isoladamente.

---

<sup>185</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 390.129**. Agravante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Agravado: José de Assis Correia e OUTROS. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília. DJ 17 nov. 2015. Disponível em: <>. Acesso em: 28 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 1.376.481/RN**. Agravantes: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Agravado: João Eduardo Pinheiro de Moura. Rel. Min. Mauro Campbell Marque. Brasília. DJ 22 out. 2015. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153399177/agrg-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1376481-rn-2013-0095024-9> >. Acesso em: 28 mai. 2020.

<sup>186</sup> LARENZ, Karl. **Derecho justo** – fundamentos de ética jurídica. Madri: Civitas. 1985. pg. 145.

<sup>187</sup> ROSAS, Roberto. Sigilo Fiscal e o devido processo legal. In: BRITO, Edvaldo; ROSAS, Roberto (Coords). **Dimensão Jurídica do tributo**. São Paulo: Meio Jurídico, 2003. p. 596

Ademais, é necessário registrar que a multa civil não é uma consequência inexorável do reconhecimento da prática de uma conduta ímproba, já que as sanções previstas na LIA não são cumulativas.

Dito isto, aplicar multa civil de maneira cautelar é antecipar de maneira errônea uma série de procedimentos extremamente necessários para imposição de uma sanção. A ciência do Direito, diferentemente da matemática, não é um campo lógico e certo, não é possível querer aplicar sanções ao réu da mesma maneira que se aplica regras matemáticas aos cálculos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, a tese defendida através deste trabalho desemboca naturalmente no interesse primordial de todo arcabouço jurídico que tem como finalidade a repreensão da prática de atos atentatórios aos princípios da Administração Pública, estes consagrados de maneira expressa ou não pela Carta Magna e pelas diversas leis esparsas que versam sobre temas conectados. Nesse ponto, conferir a Administração Pública transparência e gestão de qualidade, prezando pela primazia dos interesses público e coletivos em detrimento dos individuais, identificando, processando e punindo os agentes públicos ou terceiros que se beneficiem de maneira ilícita do maquinário estatal.

A missão não é fácil, exige mais do que o rigor da lei, exige também a sintonia na atuação dos três poderes, bem como a participação efetiva por parte do Ministério Público e da população.

A improbidade administrativa é um mal enraizado em todas as esferas da administração pública, de maneira que a ação por improbidade funciona como uma ferramenta em busca da justiça. Por isso mesmo, sua utilização deve ser norteada de maneira proporcional, equilibrada, razoável, afinal, não se pode, na ânsia de encontrar a justiça, promover a injustiça.

Por isso mesmo, o presente trabalho foi parcialmente dedicado aos conceitos básicos da improbidade administrativa, buscando estabelecer de maneira clara a sua matriz constitucional e sua legislação infraconstitucional, a Lei nº 8.429/92, passando pelos sujeitos dos atos de improbidade, identificando quem são aquelas responsáveis pela prática dos atos e podem ser punidos. Apresentando também os sujeitos passivos, alvos das lesões. De igual maneira, a definição dos atos ímprobos e das suas respectivas sanções objetivou esclarecer como elas devem ser aplicadas, em que grau e a quem se destinam.

Ademais, o estudo das medidas cautelares como institutos oriundos do processo civil somou a construção do entendimento defendido durante o trabalho, traçando a distinção necessária entre tutela cautelar, antecipada e decisão liminar. Dessa forma, buscou-se entender e apresentar, de maneira específica e voltada para medida cautelar, a sua finalidade em assegurar, resguardar e proteger, não de punir ou aplicar sanções.

Nesse sentido, a vertente adotada por este trabalho reforça a ideia existente em parte da doutrina e jurisprudência brasileira, defendendo sim a necessidade das tutelas de urgência no bojo da ação por improbidade, porém, gritando por cuidado ao momento da sua aplicação. Não é cabível a decretação da indisponibilidade de bens como medida cautelar, com finalidade de efetivar uma constrição patrimonial do requerido para execução de uma futura e incerta multa civil.

Como foi exaustivamente discutido no presente trabalho, a multa civil possui caráter sancionador, e como sanção, só pode ser aplicada ao final do processo através de sentença condenatória. Além na natureza jurídica da multa civil, entende-se também que a sua aplicação é futura e incerta, motivo pelo qual depende, necessariamente, de uma cognição exauriente por parte do juiz, característica totalmente destoante das tutelas de urgência.

Dito isto, buscou-se através da doutrina e da jurisprudência, elencar todas as características referentes à natureza da multa civil, a sua maneira de aplicação e impor limites a sua utilização. Para isso, foi necessário ressaltar a atividade realizada pelo juiz ao final do processo, no momento de dosar a aplicação das sanções e formar uma sentença. Nesse ponto, mereceu destaque o entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a aplicação das sanções trazidas pela Lei nº 8.429/92 não são cumulativas. Por este motivo, pode-se afirmar que quando da prática de determinado ato ímprobo, não, necessariamente, será aplicada a sanção de multa civil.

Aplicar a multa civil em sede cautelar é, de qualquer forma, penalizar, sancionar, punir, um réu que ainda não teve a possibilidade de provar as circunstâncias que estão ao seu favor. Esse cenário enseja uma responsabilização sumária do agente público, o que evidencia um claro desrespeito aos mandamentos constitucionais previstos no art. 5º da CRFB/88.

Dessa forma, a conclusão deste trabalho é no sentido de que a multa civil, como importante medida profilática, de caráter sancionatório, é imprescindível na busca pela justiça e no combate a corrupção e improbidade da Administração Pública. Contudo, sua aplicação em sede cautelar de indisponibilidade de bens não está em consonância com as finalidades do próprio instituto das medidas cautelares (assegurar e não punir), rompendo com garantias constitucionais e condenando de maneira sumária o agente público.

Por isso, a defesa de que a aplicação da multa civil não pode incidir em medida cautelar de indisponibilidade de bens, devendo incidir apenas após sentença condenatória, proporcional e razoável que estipule a sua aplicação no caso concreto.

## REFERÊNCIAS

- ALVIM, Eduardo Arruda. Breves considerações sobre as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2010.
- ANDRADE, Landolfo. **Aplicabilidade da sanção de perda da função pública sobre qualquer função exercida pelo agente ímprobo ao tempo do trânsito em julgado da decisão condenatória**. Gen Jurídico, 2019. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/07/23/sancao-perda-da-funcao-publica/>>. Acesso em: 12 mai. 2020.
- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cléber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizados**. São Paulo: Método, 2011.
- ARZUA, Heron; GALDINO, Dirceu. As multas fiscais e o poder judiciário. **Revista Dialética de Direito Tributário**. N 20. mai. São Paulo, 1997.
- BARBOSA, Renato Kim. **Improbidade administrativa: indisponibilidade de bens e multa civil**. ConJur, 2016. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2016-jan-18/mp-debate-indisponibilidade-bens-periculum-in-mora-multa-civil#\\_ftnref1](https://www.conjur.com.br/2016-jan-18/mp-debate-indisponibilidade-bens-periculum-in-mora-multa-civil#_ftnref1)>. Acesso em: 25 mai. 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BERMUDES, Sérgio. **A reforma do código de processo civil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BITTENCOURT Rodrigo Mudrovitsch Pupe de; Guilherme de Nóbrega. Os atos de improbidade em espécie: lesão ao erário. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-14/mudrovitsch-pupe-lesao-erario-parte#top>>. Acesso em: 20 de mar. de 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 12 mai. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF. 10 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF. 16 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 362.027/MG**. Agravante: Caixa Econômica Federal e União. Agravado: Manoel Augusto dos Santos. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília. Dj 05 abr. 2014. Disponível Em:

<<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200101466072&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso Em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 390.129**. Agravante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Agravado: José de Assis Correia e OUTROS. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília. DJ 17 nov. 2015. Disponível em: <>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 534.575**. Agravante: José Augusto Felipe. Agravado: Ministério Público Do Estado Do Paraná. Rel. Min. Eliana Calmon. Brasília. DJ 29 mar. 2004. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200300835020&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 622.234**. Agravante: José Liberato Ferreira Cabloco. Agravado: Ministério Público Do Estado De São Paulo. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília. DJ 15 out. 2009. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200400120110&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 698.259/CE**. Agravante: Exedito Ferreira da Costa. Agravado: Ministério Público Do Estado do Ceará. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília. DJ. 19 nov. 2015. Disponível em: <

<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201500918367&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 1.376.481/RN**. Agravantes: Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Agravado: João Eduardo Pinheiro de Moura. Rel. Min. Mauro Campbell Marque. Brasília. DJ 22 out. 2015. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153399177/agrg-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1376481-rn-2013-0095024-9>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 1.829.850**. Agravante: Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação e Ministério Público Federal. Agravado: Iracy Carillo Santos / Cassia Eugenia Carillo

Santos e Debora Silvianna Carillo Santos Raad. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília. Dj 05 Mai. 2020. Disponível Em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=.1.829.850&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>>. Acesso Em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 480.387/SP**. Recorrentes: Antônio de Lucca Filho e Maridite Cristóvão Gomes de Oliveira. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 24.05.2004. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7329049/recurso-especial-resp-480387-sp-2002-0149825-2/inteiro-teor-13019530>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 980.706/RS**. Recorrente: Celso Picinini e Outros. Recorrido: Ministério Público Do Estado do Rio Grande do Sul. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília. DJ 23 fev. 2011. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200702107420&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.416.406/CE**. Recorrente: União. Recorrido: Maria Lioza Da Silva. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília. DJ 24 out. 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201303688065&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.164.037/RS**. Recorrente: Marco Aurélio Da Rosa Trevizani. Recorrido: Ministério Público Federal. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília. Dj 05 mai. 2014. Disponível Em <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200902139878&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso Em: 28 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal 1. **Agravo Interno 00657745020164010000**. Agravante: Publio Clemente Siqueira. Recorrido: Ministério Público Federal Rel. Min. Leão Aparecido Alves. DJ 30 mai. 2017. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

BRINDEIRO, Geraldo. O devido processo legal e o estado democrático de direito. *In: Revista Trimestral de Direito Público*. N. 19, São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

CALAMANDREI, Piero. **Introdução ao Estudo Sistemático dos Procedimentos Cautelares**. Campinas: Servanda, 2000.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1, 4ª ed. Salvador: *Juspodivm*, 2017.

CARVALHO, Paulo Paulwok Maia de. Os sujeitos da improbidade administrativa. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 22, n. 5127, 15 jul. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58976>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 23ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen *Juris*, 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 28ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

COSTA, Alexandre Araújo; COSTA, Henrique Araújo. **A prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário no âmbito do TCU**. 2008. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/artigos/a-prescricao-da-pretensao-de-ressarcimento-ao-erario>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A indisponibilidade cautelar de bens na ação de improbidade administrativa. *In*: DELFINO, Lúcio; ROSSI, Fernando; MOURÃO, Luiz Eduardo Ribeiro; CHIOVITTI, Ana Paula (Coords.). **Tendências do moderno processo civil brasileiro – aspectos individuais e coletivos das tutelas preventivas e ressarcitórias** - Estudos em homenagem ao jurista Ronaldo Cunha Campos. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

COSTA, Wellington Soares da. **O devido processo legal**. Âmbito Jurídico, 2011. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-92/o-devido-processo-legal/>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. ampl. e atual. Salvador: *Juspodivm*, 2019.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Vol. 12. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 30ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 31ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. São Paulo: *JusPodivm*, 2018.

DIDIER JUNIOR, Fredie. BRAGA, Paula Sarno. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente e antecipação dos efeitos da tutela**. Vol. 2. 10ª ed. Salvador: *JusPodivm*, 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Vol. 2. 11ª ed. Salvador: *JusPodivm*, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: direito das coisas**. Vol. 4. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DOTTI, Rogéria. **Tutela Cautelar e Tutela Antecipada no CPC de 2015: Unificação dos Requisitos e Simplificação do Processo**. Migalhas, 2015. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/depeso/218846/tutela-cautelar-e-tutela-antecipada-no-cpc-de-2015-unificacao-dos-requisitos-e-simplificacao-do-processo>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de Improbidade administrativa**. São Paulo: RT, 2010.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa: Lei 8.429/92 comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: comentários à Lei n. 8.429/92 e legislação complementar**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e sua máxima efetivação. **Revista de direito administrativo**. Vol. 204. abr./jun., 1996.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GALINDO, Andrian. **Tutelas Antecipadas, Cautelares e Liminares: Não Confunda**. Jus21, 2018. Disponível em <<https://www.jus21.com.br/artigo/tutelas-antecipadas-cautelares-e-liminares-nao-confunda>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2011.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários à nova lei de Mandado de Segurança**. São Paulo: Método, 2009.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**: Processo de Conhecimento. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GOUVEIA, Mariana França. Os poderes do juiz cível na ação declarativa: em defesa de um processo civil ao serviço do cidadão. **Revista Julgar**. N. 1, jan./abr. Lisboa: Julgar, 2007. Disponível em <<http://julgar.pt/os-poderes-do-juiz-civil-na-accao-declarativa-em-defesa-de-um-processo-civil-ao-servico-do-cidadao/>>. Acesso em: 11 out. 2019.

LACOURT, Bárbara Dalla Bernardina. A Indisponibilidade de Bens e Multa Civil. *In*: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. (Coords.) **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen *Juris*, 2010.

LARENZ, Karl. **Derecho justo** – fundamentos de ética jurídica. Madri: Civitas. 1985. pg. 145.

LEITE, Gisele. **Explicações sobre a tutela provisória do CPC/2015**. Âmbito Jurídico, 2016, p. 1. Disponível em: <[https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/explicacoes-sobre-a-tutela-provisoria-do-cpc-2015/#\\_ftn10](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/explicacoes-sobre-a-tutela-provisoria-do-cpc-2015/#_ftn10)> Acesso em: 21 mai. 2020.

LEWANDOWSKY, Ricardo. **Improbidade Administrativa e questões polêmicas e atuais**. 2ª ed., São Paulo: Malheiro, 2003.