



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIANNA FREIRE MOTA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RAZÃO DE
TERATOLÓGICO PEDIDO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA PARA FINS
DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NAS AÇÕES
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Salvador
2020

MARIANNA FREIRE MOTA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RAZÃO DE
TERATOLÓGICO PEDIDO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA PARA FINS
DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NAS AÇÕES
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

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

Orientador: Prof. Priscilla de Jesus.

Salvador
2020

MARIANNA FREIRE MOTA

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RAZÃO DE
TERATOLÓGICO PEDIDO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA PARA FINS
DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NAS AÇÕES
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

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

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, aos Orixás e todos os guias que abriram os meus caminhos e os da minha família para a gente ter chegado até aqui. Nunca estive sozinha, agradeço pela presença.

Agradeço aos meus pais, que juntos sempre me deram a liberdade de seguir meus próprios passos, depositando em mim confiança, isso para mim sempre foi essencial, devo a vocês muito do que eu sou.

À minha mãe, Patrícia, obrigada por sempre estar ao meu lado e por desde a minha infância me ensinar que o estudo era uma das armas mais importantes da minha vida. Obrigada por ter trilhado essa caminhada comigo e mesmo com todas as dificuldades, nunca ter soltado a minha mão, obrigada por todo apoio dado a mim e a meu pai durante esses cinco anos, sem você não conseguiríamos.

Ao meu pai, Adailton, meu Herói, que desde sempre lutou para me proporcionar a melhor educação e para que eu tivesse a oportunidade de ser quem eu quiser. Pai, muito obrigada por ir além de todos os limites, por não medir esforços e por nunca desistir. Eu não conseguiria se estivesse no seu lugar. Você é um exemplo pra mim de que eu posso sonhar alto.

Aos meus avós, Odete e Antônio, sem eles eu também não conseguiria. Vocês também nunca mediram esforços para me proporcionar o melhor e para mim o melhor de vocês sempre foi o melhor do mundo, gostaria de ter vocês para sempre, presentes em todas as minhas conquistas. Agradeço também ao meu tio Ailton, sempre disposto a colaborar não só com a minha formação, mas com tudo que sempre precisei, você é muito especial para mim, meu muito obrigado.

Não posso deixar de agradecer às minhas amigas Graça e Rita. Vocês foram e são essenciais em toda a minha trajetória. Fazem parte de todas as minhas vitórias e derrotas e eu sou muito agradecida por ter vocês na minha vida, inclusive, ela não seria a mesma sem vocês. Anne, obrigada por todo o seu apoio, te levo no meu coração.

À minha Dinda Déa, sempre presente em todos os meus passos. Compartilho essa conquista com você. Obrigada por me apoiar sempre! Sempre estaremos juntas.

Às minhas amigas, Nathalia, Hanna, Alice e Peixeira. Obrigada por estarem comigo, me ouvirem compartilhar das alegrias e dificuldades desse período, obrigada por se alegrarem comigo por essa conquista. Sei que vamos longe.

Agradeço ao meu namorado e melhor amigo, Felipe Caetano. Não tenho palavras para descrever o quanto sua parceria foi importante para mim nesse período. Seria tudo mais difícil sem o carinho e cuidado. Quero poder compartilhar de vários momentos como esse com você, me alegro em poder crescer junto.

À toda a minha família, especialmente minhas tias e primos, que mesmo de longe estão sempre prontos para mim.

À minha professora e orientadora, Priscilla, a qual será sempre um exemplo para minha vida profissional e acadêmica e tem minha admiração desde a primeira matéria em que fui sua aluna. Obrigada por toda dedicação, confiança, cuidado e empenho, com certeza essa trajetória que trilhei ao seu lado como orientada serviu para aumentar a minha admiração pelo trabalho e troca de conhecimento que você desempenha.

Ao meu Chefe, Dr. Nolar Glusczak, obrigada pela orientação e cuidado dado ao meu trabalho e ao meu processo, certamente foram essenciais!

Agradeço aos professores e funcionários da Faculdade Baiana de Direito, em especial à Dra. Milena e Joelma, com quem eu pude ter um contato mais próximo. Obrigada por todo o incentivo, pela escuta, carinho e atenção.

E por fim, meus amigos de faculdade, todos que trocaram comigo conhecimento, auxílio e demonstração de carinho. Em especial, às V/Wictórias, que nesta reta final me deram muito incentivo, foi muito importante contar com a confiança de vocês. Vocês merecem meu eterno agradecimento!

“Quando entendo o fundamento que essa estrada é longa, Tereza de Benguela e Dandara me dando uma bronca. Você tá calma, filha? Eles te querem raivoso, entra na casa do senhor e rouba o nosso ouro. Se tiver paciência e for boa na mira, cada ideia que você revela vai acabar a oligarquia...”

Doralyce

RESUMO

O processo de improbidade administrativa é um dos institutos que prevê consequências mais danosas ao polo passivo da ação, nesse sentido é de suma importância um cuidado maior na operacionalização desse instituto, principalmente no que tange ao uso das medidas cautelares no bojo dessa ação. Ocorre que ao analisar a forma que essas medidas vêm sendo aplicadas na prática no âmbito dos processos de improbidade percebe-se que uma delas, intitulada como a medida cautelar de indisponibilidade de bens, tem se diferenciado de toda a lógica das demais também presentes neste processo, revelando diversas ilegalidades. Esse fato é decorrente da forma que a medida de bloqueio de bens é aplicada, pois é utilizado uma tutela processual de evidência de maneira equivocada para justificar a necessidade da medida. Contudo, as incongruências não param por aí, no momento da operacionalização da medida, a depender do contexto uma série de ilegalidades podem ocorrer, ocasionando diversos danos ao processado. Sendo assim, diante desse cenário de latentes irregularidades, surge a necessidade de se reparar eventuais danos sofridos pelo acusado de improbidade administrativa, através da responsabilidade civil do Estado. Contudo, dentro do ordenamento atual, ainda não há a responsabilização do Estado por atos judiciais, apenas em algumas ocasiões. Essa falta de responsabilização traz uma falsa ideia de intangibilidade e infalibilidade do Poder Judiciário, mesmo com a presença de vários textos legais que já assumem situações em que podem ocorrer erro por parte do magistrado e reconhecendo inclusive a necessidade de indenização. Assim, diante do contexto apresentado, o presente trabalho em primeiro lugar analisa a incidência das ilegalidades no momento da operacionalização da medida de indisponibilidade de bens no âmbito das ações de improbidade e traz a responsabilidade civil como forma de reparar o dano causado pelo Estado através da figura do seu agente, fazendo uma análise de como a não utilização da reponsabilidade por atos judiciais vai de encontro a toda ideia de um Estado democrático de direito.

Palavras-chaves: improbidade administrativa; responsabilidade civil; tutela de evidência; medida cautelar; dano.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	Artigo
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
CF/88	Constituição Federal da República
CNIB	Central Nacional de Disponibilidade de bens
CPC	Código de Processo Civil
ISS	Imposto sobre Serviço
Min.	Ministro
PJ-e	Processo Judicial Eletrônico
Rel	Relator
SFN	Sistema Financeiro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	13
2.1 CONCEITO E DIFERENCIAÇÕES	14
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	18
2.3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO.....	22
2.4 PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	26
2.4.1. Ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado	27
2.4.2. Dano material ou moral.....	27
2.4.3. Nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão estatal	28
2.5 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS JUDICIAIS.....	29
3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	34
3.1 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	36
3.1.1. Sanções e Ação Judicial de improbidade administrativa	43
3.1.2. Das providências cautelares no processo de Improbidade Administrativa	48
3.1.3. As medidas cautelares.....	51
3.2 NÃO CABIMENTO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA PARA FINS DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	57
4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RAZÃO DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	66
4.1 AS CONSEQUÊNCIAS DA ORDEM DE INDISPONIBILIDADE DE BENS PARA O SUJEITO PASSIVO DA MEDIDA.....	68
4.2 FONTES NORMATIVAS DO CONTROLE DOS ATOS DE JUIZ	72
4.3 AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RAZÃO DA DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	81

REFERÊNCIAS.....	83
-------------------------	-----------

1 INTRODUÇÃO

O olhar sobre o Direito e seus diversos temas, no contexto atual, passa por uma extrema necessidade de uma hermenêutica livre e desapegada de antigos pontos de vistas.

O Direito administrativo compartilha dessa necessidade justamente por ter raízes históricas em ideais que atualmente já não se encaixam em um Estado democrático de direito, como a figura do Estado absoluto.

Partindo desse pressuposto, institutos como o neoconstitucionalismo no âmbito do direito administrativo abrem caminho para uma análise criativa e flexível de suas matérias, principalmente as que impactam diretamente na sociedade.

Uma delas é a matéria de improbidade administrativa. Nas legislações, doutrina e pensamentos sobre a improbidade administrativa pode-se perceber a figura de um Estado abrangente, no que tange a sua intenção de proteger seus interesses.

No âmbito da improbidade administrativa, o Estado ganha a possibilidade de litigar em diversos setores jurídicos, desde o penal, até o cível, contra o sujeito que o feriu de algum modo e lhe causou dano.

Ocorre que, muitas vezes, nessa tentativa, legítima e necessária de preservar o seu patrimônio, o interesse do Estado muito baseado na ideia tão consagrada da “Supremacia do interesse” acaba por gerar danos na esfera jurídica do processado de improbidade.

Esse fato pode ser percebido na decretação das medidas cautelares no bojo das ações de improbidade administrativa, em específico a medida de indisponibilidade de bens. Existe a definição (diferentemente das demais medidas cautelares previstas no processo de improbidade) que para a indisponibilidade de bens seja decretada, necessita apenas da comprovação do requisito conhecido como “verossimilhança dos fatos”.

Essa definição difere-se das outras medidas cautelares, que para além da comprovação da também conhecida “fumaça do bom direito” exige-se o requisito “perigo da demora”.

A falta do requisito perigo da demora leva a entender que para a aplicação da medida de bloqueios de bens no âmbito das ações de improbidade administrativa, é usada a tutela processual de evidência, o que na prática tem sido bem problemático.

A problemática se inicia pelo fato de que a má utilização da tutela de evidência para fins de indisponibilidade de bens vai de encontro a toda lógica processual das medidas cautelares, acabando por gerar decisões não fundamentadas, que não trazem os motivadores corretos para justificar tamanha interferência na esfera jurídica do acusado.

Deste modo, o réu de improbidade administrativa que tem seus bens bloqueados de maneira teratológica, é obrigado a enfrentar diversos danos que perpassam desde o seu direito à propriedade indo até o ferimento da sua imagem e honra.

O presente trabalho apresenta a responsabilidade civil do Estado como meio de reparação dos danos supracitados justamente por ser clara a necessidade de reparação do réu de improbidade lesado.

O instituto da responsabilidade civil é o meio pelo qual os sujeitos lesados pelo Estado através de seus diversos órgãos e agentes, podem ser indenizados. Essa lógica no contexto do direito administrativo, quebra a influência com o Estado absolutista, com a ideia de que o Estado não pode falhar.

Ocorre que mesmo que a responsabilidade civil do Estado seja um instituto que vai de encontro a essa antiga lógica administrativa, ele ainda comporta aspectos que parecem não beber da intenção geral do instituto.

É o caso da responsabilidade civil por atos judiciais, as possibilidades para tal responsabilização do Estado de acordo com a legislação do assunto são mínimas, esvaziando a lógica da responsabilidade civil geral do Estado.

O fato da responsabilidade civil do Estado por atos judiciais não ser tão aceita se relaciona diretamente com uma falsa inefabilidade e intangibilidade do Poder Judiciário, o que acaba por deixar desassistido diversos sujeitos que têm sua esfera jurídica afetada por atos judiciais ilegais ou equivocados.

Este é o caso do sujeito que teve seus bens imotivadamente bloqueados por ordem judicial no âmbito das ações de improbidade administrativa. É incabível negar a este sujeito a possibilidade de reparação dos danos causados por tal ato judicial.

Adotar de uma vez por todas soluções como a responsabilização civil do Estado em casos como o descrito acima é firmar o direito administrativo em um novo contexto, onde uma relação equilibrada entre particular e Estado possa existir.

É nesse aspecto que gira a motivação desta análise: cortar raízes com antigas ideias que porventura regeram em maioria o direito administrativo, como os ideais absolutistas e encarar situações cada vez mais presentes no âmbito atual com soluções já existentes dentro do próprio direito.

Espera-se que o presente estudo, partindo da ampla reflexão do direito administrativo, sob o viés do neoconstitucionalismo, torne possível a responsabilização do Estado pela teratológica decretação de indisponibilidade de bens nos processos de improbidade administrativa.

Para isso, no capítulo intitulado como Responsabilidade Civil do Estado, será analisado a evolução histórica do instituto no Brasil e no mundo, para a melhor análise de como a responsabilidade chegou nos parâmetros que hoje é utilizado em sua aplicação. Esses parâmetros, também intitulados como requisitos da responsabilidade civil também serão analisados para enfim se chegar a análise da responsabilidade civil do Estado por atos judiciais.

O terceiro capítulo versa sobre os conceitos do âmbito da improbidade administrativa, as especificidades do instituto e principalmente sobre a problemática que envolve esse trabalho: a utilização inadequada da tutela de evidência para fins de decretação de bloqueios de bens nos processos de improbidade.

Este capítulo é essencial para entender a teratologia existente na utilização da tutela de evidência nos processos de improbidade, já que consta uma análise vasta sobre as medidas cautelares processuais e semelhantemente as previstas pela LIA.

Por fim, o quarto capítulo deste trabalho propõe a ação indenizatória em face da responsabilidade civil pela ilegal decretação do bloqueio de bens nas ações de improbidade, esclarecendo todas as ilegalidades possíveis de ocorrer nesse contexto e como estas podem ser causadoras de diversos danos ao acusado.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Os anseios atuais da sociedade em relação ao Estado, atualmente, são extremamente mais presentes e notáveis. Devido a difusão de informações e velocidade que diferentes conteúdos têm se disseminado, os sujeitos passam a ser conhecedores dos seus mais diversos direitos.

Os direitos em relação ao Estado também passam a ser mais conhecidos, e nesse sentido, posturas autoritárias e irresponsáveis do Poder Público perdem cada vez mais espaço.

Ocorre que, mesmo diante de uma postura mais positiva da sociedade em relação aos seus direitos, especificamente no Brasil, ainda existe um contexto de desigualdades sociais e econômicas muito grande, o que abre um leque de possibilidades em que o próprio Estado, que em tese seria o responsável por gerir e proteger à população, venha causar dano, em maior ou em menor escala, aos indivíduos a quem ele deveria resguardar.

Outro fator aumentativo das ocasiões em que o poder público poderia vir lesionar seus cidadãos, é o tamanho que o Estado, como instituição, ocupa nas relações jurídicas da sociedade.

O poder público, através dos seus mais diversos órgãos e agentes está inserido na vida privada dos sujeitos sociais desde à sua vinda ao mundo, através do registro de nascimento, até o falecimento desse mesmo sujeito.

No decorrer da vida, um sujeito inserido em uma sociedade precisará tecer incontáveis relações com o Estado que o representa. Vida estudantil, saúde, negócios, em todas essas áreas em algum momento haverá necessidade da presença do Estado, seja ele para resguardar e assegurar algum direito, ou até mesmo para que o Poder Público autorize o acontecimento de alguma atividade.

O fato é que a enorme presença do Estado nas relações jurídicas travadas entre os indivíduos representados por ele aumenta as possibilidades de erros e danos que ocasionalmente podem vir a afetar os indivíduos. Principalmente se for levado em conta a primazia que historicamente tem o interesse do Poder Público, no que tange as relações jurídicas travadas por ele.

Acontece, que atualmente, os danos que eventualmente são causados pelo Estado, quando em uma relação jurídica com um determinado sujeito, não estão apenas no âmbito teórico, eles têm ganhado forma, e muitas vezes padrões repetitivos.

Um exemplo clássico, de ocorrência frequente, são os de acidentes de trânsito devido à falta de manutenção correta na via que o Estado, através dos seus órgãos específicos, deveria garantir. Ou até mesmo as mortes que dia após dia aparecem na mídia, por falta de assistência médica correta em hospitais públicos, situação relacionada ao Direito Fundamental à Saúde, que por determinação Constitucional é dever do Estado efetivar¹.

As situações em que o Judiciário, através dos seus agentes, em julgamentos de lides diversas, acaba por lesionar de algum modo os sujeitos envolvidos, não ficam de fora da questão analisada.

A decretação teratológica de indisponibilidade de bens, por parte do Magistrado, em ação de Improbidade administrativa, é um exemplo específico, de como um sujeito pode ser lesado através de atos desarrazoáveis do Estado, representado por seus agentes. O acusado de conduta ímproba contra o erário, sem ao menos ter comprovada a real necessidade de restrição dos seus bens, tem seu patrimônio muitas vezes por completo bloqueado, o que é motivo de grandes transtornos.

Diante desse contexto, onde o Estado brasileiro atua sobre o direito, e por isso acaba sendo responsável por ações infringentes a ordem jurídica de terceiros, a análise aprofundada do instituto da responsabilização do estado se torna imprescindível para a administração desses danos constantes e presentes advindos de determinadas ações do Poder Público².

2.1 CONCEITO E DIFERENCIAÇÕES

¹ NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Manual de Responsabilidade Civil do Estado**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018. p. 34-35.

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 1281.

De forma geral, a responsabilidade do Estado, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello³, pode ser entendida como:

A obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

Esse conceito gira em torno dos ideais de igualdade, no sentido de que, como qualquer outro sujeito de direito, se o Estado promover algum tipo de prejuízo a outrem, deve ter o dever de ressarcir a falta causada.

No que tange a seara do Direito Público, essa premissa é reconhecida em âmbito internacional. Em 1946, os Estados Unidos e Inglaterra, últimos a reconhecerem tal obrigação do Estado, vieram a aceitar a responsabilização do Estado, mesmo com restrição a tese, fortificaram a ideia de ressarcimento as vítimas de comportamentos danosos do Estado⁴.

Ocorre, que, ao tratar do instituto da responsabilização civil do Estado, algumas diferenciações são de extrema importância para a melhor compreensão e estabelecimentos dos limites de aplicação. desse instituto jurídico.

A responsabilidade civil do Estado, para fins de estudo e aplicação prática, não pode ser confundida com a responsabilidade administrativa do Estado. Ambos institutos tratam da responsabilidade como forma de punição e consequência de atos ilícitos, contudo, portam grandes diferenças, que necessitam ser estabelecidas.

A responsabilidade administrativa se relaciona com o fato do servidor público responder administrativamente pelos ilícitos administrativos definidos pela legislação estatutária e que apresentam os mesmos elementos básicos do ilícito civil, que seria ação ou omissão contrária à lei, culpa ou dolo e dano⁵.

Deste modo, a responsabilidade administrativa do Estado consiste na submissão da organização estatal ao dever jurídico-político de exercer atividades de gestão pública,

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira De. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2019. p. 1052.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira De. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2019. p. 1052.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 776.

de acordo com as exigências da “boa” administração e ordenamento jurídico vigente, zelando por um bom funcionamento da máquina administrativa⁶.

Essa distinção é importantíssima, pois delimita quais atos relacionados com a Fazenda Pública farão parte do rol de ações que a responsabilidade civil do Estado abarca, pois esta, como já mencionado, lida com o dever de indenizar as perdas e danos, materiais ou morais, sofridas por terceiros, em virtude de ação ou omissão imputável ao Estado⁷.

Outra diferenciação se perfaz importante no contexto da análise da responsabilidade civil do Estado é a separação entre a responsabilidade civil submetida ao direito Privado. Essa diferenciação se dá pelos regimes em que essas responsabilidades estão inseridas, e é de grande valor para a compreensão de qual regime jurídico será aplicado diante de uma situação em que necessite de reparação a determinado dano causado a terceiro.

A responsabilidade civil do Estado submete-se ao regime próprio de responsabilidade civil das pessoas de direito público, nesse sentido, irão incidir os princípios e regras de direito público, o que não ocorre com a responsabilidade civil submetida ao direito privado, que como a definição já explicita, é aquela que se aplica as pessoas de direito privado, que não prestam serviço público⁸.

Ocorre, que, a obrigação estabelecida do Estado de ressarcir terceiros vítimas de atos ilícitos, comissivos ou omissivos, em nada se confunde com os casos em que a própria ordem jurídica confere ao Poder Público a prerrogativa de intervir em direito de terceiro, gerando por consequência para o Estado o dever de indenização, como ocorre, por exemplo, nos casos de desapropriação⁹.

Além da desapropriação, a servidão, tombamento, requisição e ocupação temporária, também são exemplos de situações não abarcadas pela responsabilidade civil do Estado. O fato, é que, em todas as situações acima, a indenização deve ser um fato anterior, ou seja, antecipadamente conhecida e determinável, no que tange a uma

⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 380.

⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 380.

⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 380.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira De. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2019, p. 1053.

determinação econômica, subtendendo-se deste modo, que não há de fato uma violação inesperada do direito do terceiro atingido.

Esta violação inesperada do direito do outro, é justamente o que a responsabilidade civil versa. Afastando desse modo, as hipóteses de mero sacrifício de direito, onde um certo dano é previsto, já que a responsabilidade civil só se daria, na situação de alguém violar o direito alheio, e não apenas um debilitamento, previsto e autorizado pelo ordenamento jurídico¹⁰.

A responsabilidade civil do Estado está intimamente ligada ao dever de executar prestações visando a compensação de danos. Esse dever se manifesta mais comumente no pagamento de quantia, a título de indenização por perdas e danos. Contudo, em muitos casos, a quantia não é considerada suficiente para a recomposição da perda sofrida, e é nesse aspecto que a responsabilização civil pode traduzir-se em obrigações de fazer¹¹.

Quando faladas as facetas que a responsabilidade civil do Estado pode ter, sendo elas a de ressarcimento patrimonial e efetivação e obrigações de fazer, a responsabilização civil por dano moral também deve ser citada. Este viés de responsabilização compreende uma quantia destinada a atenuar o sofrimento moral acarretado em virtude de ilícita conduta do Estado¹².

Em termos gerais de conceituação da responsabilidade civil do Estado, é importante frisar que essa pode ser analisada sobre duas vertentes: a responsabilidade contratual e extracontratual. Essa distinção se dá pela origem da infração cometida pelo Estado, a infração pode ser advinda de um contrato ou não¹³.

A responsabilidade do Estado advinda de infração com origem em contrato tem sua base no direito assegurado do particular da intangibilidade da equação econômica financeira, que faz surgir uma proteção jurídica em face de caso fortuito, força maior ou fato do príncipe, abrangendo deste modo, a responsabilidade do Estado perante

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira De. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2019, p. 1053.

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1283.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1284.

¹³ BINENBONJ, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008, p. 983 – 1012.

algum acontecimento relacionado a devido contrato anteriormente celebrado com a Administração Pública¹⁴.

Tutela similar não se verifica no âmbito da atividade administrativa extracontratual, que se limita apenas aos efeitos danosos de ações e omissões imputáveis a pessoa jurídica de direito público, relativas a condutas infringentes de um dever jurídico de origem não contratual¹⁵, que é o caso da responsabilidade civil do estado em face de teratológico pedido de indisponibilidade baseado em tutela de evidência em ações de improbidade administrativa.

Ocorre, que para a aplicação da teoria da responsabilidade civil do Estado no âmbito extracontratual, sobretudo no que se refere a responsabilidade civil por atos jurisdicionais, ainda é necessário extrapolar uma barreira imposta por herança de ideologia antiga dos Estados absolutistas sobre a irresponsabilidade do Estado, necessitando um estudo mais aprofundado da teoria originária da responsabilidade civil, onde se considerava que o rei não poderia errar.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O tema responsabilidade civil do Estado¹⁶ no decorrer do tempo passou por diversas mudanças, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

um dos pilares do moderno Direito Constitucional é, exatamente a sujeição de todas as pessoas, públicas ou privadas, ao quadro da ordem jurídica, de tal sorte que a lesão aos bens jurídicos de terceiros engendra para o autor do dano a obrigação de repará-lo.¹⁷

Contudo, tal perspectiva é fruto de uma lenta evolução que ainda necessita de continuidade.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1292

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1292.

¹⁶ Cabe o esclarecimento de que neste trabalho, o uso do termo *Estado* faz referência ao art. 37, § 6º da Constituição Federal, incluindo as pessoas jurídicas de direito público, assim como as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 926.

A ideologia prevalecente na metade do século XIX, no mundo ocidental era a da irresponsabilidade do Estado, ou seja, o Poder Estatal não haveria de ter qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seu agente¹⁸.

Durante esse período, o regime era de concentração do Poder e da Autoridade do Estado em um único governante, caracterizando os Estados Absolutos, onde este poder concentrado tinha incontestável autoridade sobre o súdito, e seguindo essa lógica, adotar uma responsabilização do Estado, era enfraquecer essa ideologia regente, colocando o Estado no mesmo nível que o súdito, indo de encontro a máxima da época *The King can do no wrong* (O Rei não pode errar)¹⁹.

Essa teoria da irresponsabilidade do Estado trazia consigo grandes traços de injustiça, motivo que não pode por demais se sustentar. A sua ruína se concretizou com os Estados Unidos e Inglaterra abandonando a ideia de irresponsabilidade do Estado através do *Federal Tort Claim Act*, de 1946, e *Crown Proceeding Act*, de 1947²⁰.

O abandono da Teoria da irresponsabilidade do Estado marca o surgimento do Estado responsável, apoiado nas teorias civilistas do Direito Privado, que visavam condicionar a responsabilidade do Estado a certos comportamentos dos seus agentes. De início, a responsabilidade civil do estado foi considerada a partir da distinção entre atos de gestão e atos de império, onde incidiria responsabilidade apenas em consequência a atos de gestão do Estado²¹.

Essa ideia partia do ponto de que ao praticar atos de gestão o Estado se coloca em posição equiparada a um particular, possibilitando a incidência da responsabilidade. Em um segundo momento, para além da distinção entre atos praticados pelo Estado, firmou-se um entendimento que condiciona a responsabilidade civil do Estado a comprovação de culpa individual do agente na situação ocasionadora de dano à terceiro²². O Estado, de acordo com essa teoria, só poderia ser responsabilizado

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017, p. 592.

¹⁹ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 381.

²⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 381.

²¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 382.

²² CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 382.

quando comprovada a negligência, imperícia ou imprudência do agente público no exercício de sua função.

Ocorre, que essa forma de incidência da responsabilidade estatal, foi por muitos considerada uma forma atenuante da teoria da irresponsabilidade do Estado, provocando grande inconformidade, pois, na prática, não era possível em diversas situações distinguir os atos de gestão e império do Estado, além da dificuldade em distinguir as faltas do agente atreladas à função pública e as faltas dissociadas de sua atividade²³.

A partir da segunda metade do século XIX, com o famoso caso Blanco, do Tribunal de conflitos, na França, onde foi atribuído ao sistema de contencioso administrativo a competência para analisar os pedidos de indenização requeridos por particulares contra o Estado, a responsabilidade civil do Estado começa a sofrer grande influência de princípios próprios do direito público²⁴.

Deste modo, surge a fase da responsabilidade civil do Estado fundada no Direito público e por isso as teorias deste período foram chamadas de teorias publicistas. Dentro desta fase existiram duas teorias de maior relevância: a teoria da culpa administrativa e a teoria do risco.

A teoria da culpa administrativa tem como principal objetivo a desvinculação da responsabilidade civil do Estado com a culpa individual do agente público. A ideia era desvincular a culpa individual do agente público, que por esta deveria responder sozinho, da culpa chamada de administrativa. Essa culpa administrativa existira na presença de três situações: quando o serviço não existiu ou não funcionou, devendo funcionar; quando o serviço funcionou mal ou quando o serviço atrasou²⁵.

A culpa administrativa, também chamada de culpa do serviço, se relaciona com a responsabilidade subjetiva do Estado, porque ainda se baseia na culpa. Contudo, não se trata de uma culpa individualizada ao agente público e sim uma culpa advinda do

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017, p. 593.

²⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da A. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 382

²⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 383.

serviço, caracterizada pelas situações acima explicitadas, trazendo a questão do proceder ilícito da Administração Pública, pertencente a responsabilidade subjetiva²⁶.

O reconhecimento dessa espécie de culpa foi de extrema importância, haja vista, que agora, o lesado não mais teria a necessidade de identificar o agente estatal que causou o dano, e sim apenas o mal funcionamento do serviço público²⁷.

No que tange a Teoria do risco, dentro das teorias publicistas da responsabilidade civil, ela se enquadrava como fundamento para a responsabilização objetiva do Estado.

A teoria do risco, leva em consideração dois aspectos centrais: eles se efetivam na ideia de que ao desenvolver atividade administrativa, potencialmente é gerado determinado risco aos administradores e levando em conta esse risco gerado, o seu outro aspecto se releva a partir da ideia de repartir-se igualmente tantos os benefícios quanto os danos suportados por alguns decorrentes dessa atividade administrativa desenvolvida²⁸.

A culpa, para essa teoria, dá lugar ao nexo causal entre a ação do Estado através de seus agentes e o dano sofrido pelo administrado. A questão da funcionalidade do sistema perde a importância nesse contexto, perdendo, portanto, a necessidade da análise da ilicitude do comportamento ou funcionalidade do serviço²⁹.

A teoria do risco pode ser encarada sob dois vieses diferentes, abrangendo deste modo, duas modalidades: a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral. O fato distintivo das duas modalidades está no fato de que a teoria do risco integral não admite causas excludentes de responsabilidade, enquanto a teoria do risco administrativo abre espaço para essas hipóteses³⁰.

Em suma, a responsabilidade objetiva, tem um enfoque no nexo causal entre a atuação do Estado e os danos que podem ocorrer a partir dela, gerando a

²⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 383.

²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017, p. 593.

²⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 383.

²⁹ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 384.

³⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 384.

responsabilidade de indenizar os danos causados a terceiros. Tem sua distinção da responsabilidade subjetiva justamente por descartar a comprovação da culpa administrativa, na medida em que basta a relação de causalidade citada³¹.

2.3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO

A responsabilidade civil do Estado possui contornos históricos particulares e historicamente vem evoluindo em sentido de maior amplitude, a começar da impossibilidade da responsabilização do Estado, baseado na ótica do *the king can no wrong* até a responsabilidade por culpa objetiva em suas modalidades de risco integral ou administrativo³².

No que tange ao direito brasileiro o tema da responsabilização civil do Estado sempre esteve presente nas mais diversas Constituições ao longo dos anos. Portanto, o Brasil, sempre teve limites bem definidos relativos a responsabilização do Poder Público.

Nesse sentido, se perfaz de suma importância um apanhado histórico para a melhor compreensão dos motivadores de escolha do sistema de responsabilidade do Estado adotado atualmente.

As raízes históricas do Brasil estão diretamente ligadas ao fato de que em alguns seguimentos específicos, como na não responsabilização do estado por atos judiciais, o entendimento jurisprudencial brasileiro parece ainda beber em fontes que se relacionam com aquele Estado irresponsável dos tempos absolutistas.

A tese da irresponsabilidade Estatal esteve presente na Constituição Imperial de 1824 e na Constituição Federal de 1891, que adotaram apenas a responsabilização pessoal do servidor público, o que significa que o Estado não responderia, apenas o seu servidor³³.

³¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 384.

³² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 577

³³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 384-385.

Já o Código Civil de 1916 adotou as noções da teoria civilista de culpa para guiar a responsabilidade civil do Estado no Brasil. Aqui o Estado assumia diretamente a responsabilidade por atos de seus agentes públicos que viessem a agir com culpa e assim gerando eventual dano, incluindo o direito de regresso contra o agente causador do dano. Semelhantemente, ocorreu na Constituição Federal de 1934 e 1937, que adotou em seu artigo 171 a responsabilidade civil do Estado dependendo da culpa do seu agente³⁴.

A responsabilidade sem culpa do Estado, ou seja, a responsabilidade objetiva, só veio a ser efetivada no território brasileiro através da Constituição de 1946³⁵. Em seu artigo 194 a Constituição supracitada estabeleceu que o Estado responderia diretamente, sem a necessidade de comprovação que o seu agente público atuou com dolo ou culpa, bastando o nexo de causalidade entre a ação do Estado através de seu agente e o dano³⁶.

A atual Constituição Federal de 1988, no seu artigo 37, parágrafo 6³⁷, mantém a Responsabilidade objetiva do Estado, estendendo tal responsabilidade para às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O dispositivo ainda garante ao Estado o Direito de regresso, ou seja, o direito de reaver do seu agente servidor público, o que pagou em termos de responsabilização, quando este teve conduta culposa ou dolosa. É importante explicitar, que a Constituição ainda deixou claro que a responsabilidade do Estado, apenas incidirá, se

³⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 385.

³⁵ A Constituição de 1967 seguiu os mesmos parâmetros através da EC nº 01 de 1969.

³⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 385.

³⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

o dano resultante de atuação de agente público ocorrer por este no exercício da sua função pública ou em razão dela³⁸.

Conduto, é importante destacar a possibilidade de haver a responsabilidade do Estado brasileiro mesmo que não identificado o agente público ou ainda que esse não esteja no exercício efetivo de sua função pública. Para isso, é necessário apenas que se demonstre que o dano proveio de comportamento ativo ou omissivo do Estado³⁹.

Em síntese, nas palavras do Autor Dirley da Cunha Júnior⁴⁰ a Constituição Federal brasileira de 1988 determina duas situações de incidência de responsabilidade civil do Estado:

A do Estado e de seus delegados na prestação de serviços públicos perante a vítima do dano, de natureza objetiva (em regra), baseada no nexo causal, ou de natureza subjetiva, calcada na culpa administrativa ou a do agente público causador direto do dano, perante o Estado ou delegado na prestação de serviço público, de caráter exclusivamente subjetivo.

O fato é que ambas as espécies de responsabilidade, objetiva ou subjetiva, estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro, fazendo surgir a necessidade da distinção da aplicação de cada espécie de responsabilidade em decorrência das situações práticas ocorridas.

Para isso, a maioria dos Doutrinadores brasileiros fizeram a análise de três grandes grupos de condutas estatais: a de responsabilidade por ato comissivo do Estado; responsabilidade por ato omissivo do Estado e a responsabilidade em detrimento de atividade administrativa desenvolvida pelo Estado propiciadora de risco. Em cada uma destas situações há de incidir uma espécie de responsabilidade, seja ela objetiva ou subjetiva.

A responsabilidade civil por ação do Estado é regida pela responsabilidade objetiva, neste sentido, independentemente da análise de culpa, o Estado poderá ser obrigado a indenizar o terceiro vitimado.

³⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 388.

³⁹ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 388.

⁴⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 388

É importante salientar que essa espécie de responsabilidade poderá incidir tanto em atos ilícitos ou lícitos do Estado. Entre os casos lícitos, estão, por exemplo, a proibição de trânsito em rua em que até então funcionava um edifício-garagem privado, que naturalmente não terá como substituir. Já nos casos de atos comissivos ilícitos do Estado, pode ser citada a apreensão de jornais contrariando o direito fundamental de liberdade de expressão, ou até mesmo o espancamento de prisioneiros pelos carcereiros⁴¹.

Todavia, no que tange aos atos omissivos praticados pelo Estado, a jurisprudência e doutrina pátria adotaram a responsabilidade subjetiva para reger esses casos.

O fato, é que a responsabilização por um dano advindo de uma omissão estatal não pode ocorrer de forma imediata, na medida em que a inércia não é causa direta do dano e sim algum outro fato, como fato da natureza, da própria vítima ou de terceiros. Assim, subtede-se logicamente que o Estado, em caso de omissão, não foi o Autor do dano, mas aqui a responsabilidade vai advir do fato de se, naquele caso, ao Estado pertencia o dever jurídico de evitar o dano e se omitiu⁴².

A culpa trazida pela responsabilidade subjetiva, nos casos de atos omissivos do Estado, está mais relacionada com ao aparato estatal como um todo, do que um agente específico, pois está intimamente ligada com uma falha no serviço estatal prestado⁴³.

A situação e risco criada pelo Estado, última situação geradora de responsabilidade estatal analisada, faz referência a casos em que não há ação nem omissão do Estado, onde o Poder público só será responsabilizado nas situações em que por de toda uma coletividade, propiciou um contexto de risco, que veio a propiciar um dano. Dentro dessa lógica, os danos decorrentes dessa situação de risco criada pelo Estado se assemelham aos decorrentes da própria ação do Estado, aplicando deste modo, a responsabilidade objetiva⁴⁴.

⁴¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 584.

⁴² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 586.

⁴³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 587.

⁴⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 589.

É necessária uma relação direta de causalidade entre o dano causado e a situação de risco gerada pelo Estado. Exemplos dessa causa geradora de responsabilidade são os casos de guarda de coisas ou pessoas perigosas quem acabam por fugir, ou até mesmo sinais de trânsito quebrados⁴⁵.

O que não pode deixar de ser citado, é que mesmo com a efetivação da ideologia da responsabilização do Estado no ordenamento jurídico brasileiro, através das suas Constituições ao longo dos anos, no que tange a responsabilidade por atos judiciais, a figura de um Estado irresponsável, como na Constituição Imperial, permanece.

Nesse sentido, o estudo dos danos provocados por atos judiciais, principalmente no âmbito das ações de improbidade administrativa se tornam de grande valia, pois traz o afastamento da ordem jurídica brasileira dessas raízes absolutistas, efetivando a ideia de responsabilidade civil do estado, em prol de uma sociedade mais democrática e um relacionamento mais equilibrado entre o Ente público e o cidadão.

2.4 PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

No contexto da responsabilidade civil do Estado adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, tradicionalmente foi estabelecida a necessidade da presença de três pressupostos para a sua incidência.

Nos casos de ocorrência da responsabilidade objetiva, vão ser analisados a conduta, o nexa causal e o dano. Um quarto fator será acrescentado para fins de existência da responsabilidade civil quando ela for analisada pelo viés subjetivo, esse fator é a culpa, que não entrará em análise neste trabalho, pois a intenção é voltada para a responsabilidade civil objetiva do Estado, que é o instituto que abarca as situações de decretação de indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa.

Os pressupostos da responsabilidade do Estado, estão intimamente interligados com a noção de direito civil construída sobre a incidência de responsabilizado quando diante de um dano⁴⁶.

⁴⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 589.

⁴⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

O fato é que a responsabilidade civil do Estado mexe diretamente com toda a máquina Estatal, não podendo, deste modo, ser imputada de modo incoerente, o que poderia acarretar um desequilíbrio da máquina pública, e o instituto criado como forma de reparação e justiça social, perderia completamente seu sentido.

2.4.1. Ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado

A responsabilidade civil do Estado, independentemente do gênero de situações ensejadoras de responsabilização da máquina pública, precisa de uma conduta estatal para existir.

Nesse sentido, não há o que se falar em responsabilidade civil do Estado, sem uma conduta estatal, seja ela, omissiva ou comissiva. A mera consumação do dano, não pode ser suficiente para a existência da responsabilidade do Estado no caso concreto⁴⁷.

Como bem foi analisado⁴⁸, diversas situações podem ser geradoras de responsabilidade civil para o Estado. Dentro desse contexto formaram-se três grandes grupos em que em cada um deles podem ser encontradas inúmeras situações. São as situações de ações comissivas, omissivas e propiciadoras de risco, pelo Estado.

Para o cerne deste trabalho, as ações comissivas do Estado estão em maior evidência, pois a decretação teratológica do Magistrado de bloqueio de bens nas ações de Improbidade administrativa baseado em tutela processual de evidência, se enquadra exatamente nesse grupo, incidindo deste modo, a responsabilidade objetiva.

2.4.2. Dano material ou moral

⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1293.

⁴⁸ Conforme item 2.3, onde foi analisado as situações geradoras de responsabilidade civil.

No contexto de responsabilização civil, o dano é o elemento principal a ser exigido, pois o instituto parte da premissa de que não há responsabilidade civil do Estado sem dano, pois ao contrário, não haveria o que reparar.

Deste modo, entende-se que a responsabilidade civil do Estado necessita da consumação de um dano material ou moral, imputável a ele⁴⁹.

Do ponto de vista deste pressuposto de existência, algumas exigências são requeridas. Sob uma ótica geral, o dano necessitará ser jurídico e certo, e no que tange especificamente a responsabilidade civil do Estado por atos ilícitos há quem defenda a necessidade de danos especiais e anormais⁵⁰.

O dano jurídico diz respeito de não haver somente um prejuízo, mas sim um ferimento a determinado direito, nesse sentido, deve existir um gravame a um direito reconhecido pela ordem jurídica. Já por dano certo, entende-se o dano que não é meramente eventual, apesar de poder ser atual ou futuro⁵¹.

Sobre os danos nas situações de atos ilícitos cometidos pela Administração Pública, é solicitado que o dano seja especial, ou seja, não seja genérico, e que o dano tenha caráter anormal, o que significa não ser inerente as próprias condições do contexto⁵².

2.4.3. Nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão estatal

O nexos causal tem por seu significado a referibilidade jurídica com o evento danoso, ou seja, é a relação entre o fato gerador deste evento, com o dano e o sujeito quem praticou esse dano, criando uma relação que faz existir a responsabilidade civil do Estado⁵³.

⁴⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1292.

⁵⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 589.

⁵¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 590.

⁵² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 590.

⁵³ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 847.

Nesse sentido, fica clarividente que o prejuízo alegado pelo terceiro vitimado deve advir de decorrência direta de conduta, omissiva, comissiva da Administração Pública na figura dos seus agentes.

2.5 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS JUDICIAIS

Mesmo com o Instituto da responsabilidade civil do Estado efetivado por meio do histórico constitucional brasileiro, o Brasil ainda traz consigo grande influência do caráter absolutista das teorias que versavam sobre a irresponsabilidade Estatal.

Uma prova desta influência é o fato de a responsabilidade civil do Estado por atos judiciais serem praticamente inexistentes no contexto atual, mesmo havendo alguns dispositivos expressos de situações em que poderá ocorrer a responsabilização por essa espécie de ato⁵⁴.

A responsabilidade civil do Estado por atos judiciais, atualmente somente se verifica nas previsões taxativas presentes em norma Constitucional⁵⁵, esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal⁵⁶:

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal está firmada no sentido de que, salvo nos casos de erro judiciário e de prisão além do tempo fixado na sentença, consignados no inc. LXXV do art. 5º da CF/88, assim como nas hipóteses expressamente previstas em Lei, a regra de que a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos judiciais.

A situação é que no âmbito de atos judiciais a incidência da responsabilidade civil do Estado é completamente restringida a somente duas ocasiões específicas, que é a do erro judiciário e de prisão além do tempo fixado⁵⁷.

⁵⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 601.

⁵⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 1319.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Com Agravo 756.753**. Agravante: Cristiano Gomes da Rocha. Agravado: Estado de Pernambuco. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, DJ 23 set. 2013. Disponível: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24183923/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-756753-pe-stf/inteiro-teor-111905718>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

⁵⁷ DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 189.

O fato é que tal descrição acaba por prejudicar a lógica do Instituto da Responsabilidade civil do Estado, que segue os parâmetros da justiça social e recomposição de danos eventualmente causados.

Para a melhor compreensão das especificidades da responsabilização civil do Estado por atos judiciais, é necessária a conceituação e delimitação correta de quais atos esse instituto viria a atingir⁵⁸.

A expressão 'atos judiciais' representa o chamado atos jurisdicionais do juiz, que são aqueles relativos ao exercício específico da sua função de juiz, eles revelam de forma caracterizadora como funciona a função jurisdicional do juiz. Atos como despachos, sentenças e decisões interlocutórias fazem parte do rol de condutas que caracterizam a função destinada ao Magistrado⁵⁹. Condutas essas, que tem potencial para afetar completamente a esfera jurídica do sujeito eventualmente em juízo.

Ocorre que restringir a incidência da responsabilidade civil do Estado pelos atos acima mencionados constitui uma incoerência com o desenvolvimento do Direito Administrativo vem tomando sob o viés do neoconstitucionalismo.

O neoconstitucionalismo, trouxe uma nova ótica ao direito público, na medida em que pregou uma relação entre o privado e os entes estais mais equilibrada, e não somente sob a ótica da primazia do interesse público. Manter a responsabilidade civil do Estado afastada dos atos judiciais dos Magistrados é romper com essa evolução, se voltando para os parâmetros antigos absolutistas.

Nesse contexto de proibição da responsabilidade civil em respostas a atos jurisdicionais, alguns argumentos se destacam como fundamento justificante de tal proibição.

O primeiro argumento se refere a soberania do Poder Judiciário⁶⁰. Para essa corrente de pensamento, imputar a responsabilidade civil ao Estado por atos judiciais significaria comprometer a soberania do Judiciário. Contudo, uma série de argumentos podem ser utilizados para barrar tal ideia.

⁵⁸ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado. **A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil**. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 9, n. 44, p. 67-99, jul./ago. 2007, p. 93.

⁵⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017, p. 616.

⁶⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017, p. 617.

Primeiramente, é preciso identificar que a Soberania faz parte do rol de características do Estado e não de seus poderes constituídos⁶¹. Deste modo, fica claro o fato de que a tripartição de poderes, não são independentes do Estado Brasileiro, e sim independentes entre si⁶².

Outro fator está ligado ao fato de que os Poderes constituídos pelo Estado e inclusive o próprio Estado estão em autonomia sob a Constituição, ou seja, devem segui-la, deste modo, argumentar em prol da irresponsabilidade do judiciário sob o argumento da soberania do Poder Judiciário é colocar este poder acima da Lei fundamental. O fato de já ser aplicado a responsabilidade civil do Estado em face de atos praticados pelo Judiciário no exercício atípico da função administrativa também rechaça a irresponsabilidade do órgão, pois se esta irresponsabilidade é “orgânica” não teria relevância as espécies de atos praticado, pois seu fundamento não estaria no ato e sim no órgão⁶³.

Um segundo argumento gira em torno do fato do magistrado não ser funcionário público, contudo, essa ideia não é compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que ele ocupa cargo público criado por Lei⁶⁴.

Ainda sobre o argumento acima, é possível verificar que a Constituição Federal⁶⁵ estabelece que o Estado responde pelos atos dos seus agentes, ou seja, abrangendo todas as categorias de agente, inclusive a de agente político no caso de entenderem ser essa a categoria do Magistrado⁶⁶.

O último argumento utilizado e de mais peso para justificar a irresponsabilidade do Estado em relação aos atos judiciais é o entendimento de que imputar a responsabilidade do Estado nessa ocasião feriria a coisa julgada. O próprio

⁶¹ SOUZA, José Guilherme de. A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da atividade Judiciária. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 79. n. 652, p. 29-49, fevereiro. 1990.

⁶² BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Responsabilidade Civil do Estado por denegação do acesso à justiça. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 262, p. 199-232, jan./abr. 2013.

⁶³ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Responsabilidade Civil do Estado por denegação do acesso à justiça. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 262, p. 199-232, jan./abr. 2013.

⁶⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 839.

⁶⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 839.

ordenamento, contudo, prevê restrições à coisa julgada, como é o caso da ação rescisória e revisão criminal⁶⁷.

O fato, é que a jurisprudência brasileira não aceita a responsabilidade do Estado por atos judiciais indo de encontro a um Estado democrático de direito, onde o Poder Público teria a obrigação de responder por todos os seus atos (administrativos, legislativos e judiciais) quando lesivos à esfera jurídica de terceiro vitimado⁶⁸.

As garantias pertencentes a Magistratura brasileira acaba por produzir uma ideia falsa de intangibilidade, inacessibilidade e infalibilidade do Magistrado, o que não é reconhecida para os outros diversos agentes públicos⁶⁹.

A consequência disso é a liberação do Estado por uma série de danos extremamente injustos ao cidadão. Uma série de situações danosas podem ser citadas desde a prisão preventiva contra indivíduo que não praticou nenhum ilícito até mesmo na aplicação de medidas cautelares.

O contexto da cautelar de indisponibilidade de bens no processo de improbidade administrativa baseada em tutela de evidência revela como um ato judicial pode gerar danos, na medida em que o sujeito acusado de conduta improba contra o Estado é privado de todos os seus bens, contrariando todos os princípios processuais de motivação e fundamentação de decisão que o juiz deveria seguir.

Nesse contexto, nada mais justo que o Estado viesse a ser responsabilizado por essa ação completamente desarrazoada do magistrado geradora de efetivos danos ao sujeito, que melhores serão explicitados nos próximos tópicos, assim como a ilegalidade da decretação de bloqueio de bens baseado em tutela de evidência.

Um precedente do Supremo Tribunal Federal não pode deixar de ser mencionada, haja vista possa significar uma recente e possível mudança do entendimento da irresponsabilização do Estado em face de atos judiciais. No Acórdão proferido Recurso extraordinário 228.977/SP (julgado em 5-3-02 DJU DE 12-4-02), o Ministro Néri da Silveira, decidiu que autoridade civil não possui a responsabilidade pelos atos

⁶⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 840.

⁶⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *Juspodivm*, 2019, p. 401.

⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 841.

judiciais praticados, devendo então a propositura da ação ser contra a Fazenda Estadual⁷⁰.

Essa decisão corrobora para a imputação da responsabilidade civil do Estado nos casos de atos jurisdicionais, reconhecendo, deste modo, a necessidade de amplitude desse instituto visto as inúmeras situações de dano e injustiça que ocorrem no país.

⁷⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 841.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ao analisarmos a necessidade da incidência da Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais em situação de decretação de indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa, é importante a construção de uma análise vasta sobre o instituto.

Essa análise tem por fim revelar o caráter gravoso que a ação de improbidade administrativa traz consigo. Caráter que está presente em todos os aspectos deste instituto, principalmente nas medidas cautelares previstas pela Lei de Improbidade.

Atualmente, a administração pública brasileira tem proporção gigantesca no que tange ao número de servidores e funções envolvidas. Com uma máquina pública de proporções estratosféricas, é necessário a criação de mecanismos que venham barrar condutas que vão de encontro a uma boa Administração.

Outro fator que atinge diretamente a Fazenda Pública, é o contexto histórico de corrupção em que o Brasil está inserido. A mídia é lotada de casos fáticos de envolvimento de políticos em fraudes em licitações e diversas outras situações que envolvem o uso ilícito do dinheiro público.

É raro o cidadão não ter no mínimo uma história para relatar de algum prefeito, deputado, vereador, que desviou o dinheiro da merenda de escolas, ou de transporte público para fins particulares.

Para além das hipóteses envolvendo políticos, as formas de fraudar a administração públicas são muitas. Deste modo, apresentou-se como de extrema necessidade o cuidado no tratamento de institutos que preservam a idoneidade da administração pública, principalmente no que tange à corrupção.

Surge, então, para o Estado, o dever de efetivar esses institutos na prática, adotando atitudes que corroborem com uma imagem íntegra, honesta e transparente, em consonância com os seus princípios regentes⁷¹.

⁷¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2014, p. 104.

O instituto da Improbidade Administrativa foi uma resposta a esse contexto de corrupção e desonestidade no âmbito da Administração pública.

A Ação de Improbidade Administrativa, segundo José Carvalho Filho, é aquela que verifica condutas de improbidade na Administração, condutas praticadas por administradores públicos ou terceiros, que ensejariam a aplicação das sanções legais previstas, visando a preservação da moralidade no âmbito administrativo⁷².

Dentro do conceito de Improbidade administrativa, dois fatores estão em destaque. O primeiro trata da finalidade desse instituto, que como já mencionado se relaciona com a preservação da moralidade administrativa.

Sobre a ideia de moralidade administrativa, por muitas vezes é presente a confusão com o conceito de probidade. Ocorre que ambas se relacionam com a ideia de honestidade, que é o que instituto da Improbidade administrativa visa efetivar⁷³.

Quando se fala na exigência de moralidade ou probidade, fala-se na relação para além da legalidade formal, onde a atuação dos agentes públicos tem que ser restrita à lei. É preciso o respeito aos princípios éticos, de boa-fé, lealdade, regras que asseguram a disciplina interna da administração pública⁷⁴.

Já o segundo fator é a presença de sanções em decorrência da prática de atos que ferem a moralidade supracitada. As sanções previstas nos dispositivos legais para atos de improbidade Administrativa vão ser melhores analisadas nos tópicos seguintes, contudo, já se pode perceber, que apenas o conceito do instituto já revela o seu caráter gravoso, na medida em que comporta como característica essencial a aplicação de sanções.

Tanto é que a Lei de Improbidade administrativa não pode ser aplicada para meras irregularidades ou transgressões disciplinares, justamente pelo caráter punitivo altamente gravoso que suas sanções previstas abarcam. O rol de condutas que não

⁷² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 698.

⁷³ NOLASCO, Rita Dias. **Ação de Improbidade Administrativa: Efeitos e Efetividade da Sentença de Procedência**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2010, p. 241.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1022.

são hipóteses de incidência da ação de improbidade deverá ser apurado na esfera administrativa, em processos disciplinares⁷⁵.

O fato é que a Ação de Improbidade Administrativa lida com aspectos importantíssimos para a Administração Pública e em decorrência desse fato traz consigo aspectos que podem ser amplamente danosos ao acusado, polo passivo da ação.

A própria acusação de improbidade, perante a sociedade já contém uma carga danosa a honra e a moral do sujeito. Mesmo que não se consiga provar pelo real acontecimento de ilicitude perante a administração pública que justifique um processo de Improbidade. O acusado pelo Estado por tais atos, corre o risco de carregar para sempre o estigma de imoralidade que esta ação traz.

Nesse sentido, o cuidado nos procedimentos específicos desta ação, como por exemplo, a decretação de medidas cautelares, não podem dar margem a erros e ilegalidades, sob o custo de trazer ainda mais danos a esfera jurídica do sujeito passivo desta relação.

3.1 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente, é preciso a compreensão de que apesar das sanções por ato de improbidades terem caráter civil, esses atos podem ser punidos em duas demais instâncias, na via penal e administrativa. Desse modo, ao praticar ato contra a fazenda pública, o sujeito pode vir a ser responsabilizado nessas três esferas.⁷⁶

A Ação Civil Pública por ato de Improbidade é que rege o procedimento de responsabilização do Agente Improbo, que apesar de conter um caráter de ação civil pública, não é regida pela Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) e sim pela Lei 8.429/92, que é quem vai definir os parâmetros dessa ação⁷⁷. Ou seja, existe um

⁷⁵ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2019, p. 986.

⁷⁶ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2019, p. 986-987.

⁷⁷ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2019, p. 987.

microsistema da tutela coletiva onde as normas extraídas da Lei de Ação Popular e da Lei de Ação Civil Pública se aplicam também a ação de improbidade.

Nesse sentido, por tratar de Lei que determina as sanções a serem aplicadas no contexto de Improbidade Administrativa e justamente por sua natureza cível, de acordo com o artigo 22, inciso I da Constituição Federal de 1988⁷⁸, a competência para legislar sobre improbidade administrativa é privativa da União.

A Lei n. 8.429/92 tem abrangência nacional, sendo obrigatória para todas as esferas do governo, ao definir aspectos como: sujeitos ativos, os atos que podem ser enquadrados como atos de improbidade, as penas que devem ser aplicadas, entre outros aspectos⁷⁹.

Contudo, a Lei por vezes trata de aspectos estritamente administrativos, e sobre esses aspectos, cada ente da Federação tem competência para legislar. Um exemplo é o seu artigo 13, trata da imposição da declaração de bens obrigatoriamente para a posse de agente público⁸⁰.

Ocorre, que para a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), juntamente com as sanções previstas nela poderem incidir, é necessário a presença de alguns requisitos objetivos, são eles: a presença do sujeito passivo e ativo determinados em Lei e a ocorrência de ação danosa, também descrita em lei contra a Administração Pública. Ainda é necessária a análise dos requisitos subjetivos: o dolo ou culpa⁸¹.

No que tange ao sujeito passivo, a LIA, em seu artigo 1^o⁸² estabelece quais entidades podem ser alvos de atos de improbidade administrativa:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos

⁷⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

⁷⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1029.

⁸⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1030.

⁸¹ FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 210, p. 171-181, out. 1997. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47094>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

⁸² Brasil. **Lei nº 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. Disponível em: <

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.

O parágrafo único do mesmo artigo, ainda, complementa o rol dos sujeitos passivos, acrescentando:

Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.⁸³

É evidente, deste modo, que a LIA fez questão de um rol amplo de entidades que podem ser consideradas vítimas de atos de improbidade. O sujeito passivo tem abrangência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (todas as pessoas jurídicas públicas políticas), os órgãos representantes dos três Poderes do Estado, a administração Pública direta e indireta, e empresas ou entidades, que o Estado tem controle indireto ou direto ou auxilia por meio de incentivos diversos.⁸⁴

Ao delimitar os sujeitos ativos dos atos de Improbidade Administrativa, a LIA também impôs contornos bem delineados. O seu artigo primeiro trouxe o termo “Agente público” para taxar o sujeito ativo, contudo no seu artigo terceiro, ampliou essa ideia:

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.⁸⁵

⁸³ Brasil. **Lei nº 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. Disponível em: <[⁸⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1030.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm#:~:text=I%20%2D%20praticar%20ato%20visando%20fim,previsto%2C%20na%20regra%20de%20compet%C3%A4ncia%3B&text=Independentemente%20das%20san%C3%A7%C3%B5es%20penais%2C%20civis,Art.>”. Acesso em: 10 mai. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁸⁵ Brasil. **Lei nº 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. Disponível em: <

Nesse sentido, qualquer indivíduo, que a LIA caracteriza como “terceiro” promova ou ajude a promover e até mesmo se beneficie de atos de improbidade contra o Estado, poderá ser responsabilizado.

O artigo 2º da Lei de Improbidade ainda traz o conceito de “agente público” trazido pela Lei como:

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.

Assim, fica explícito, que não só apenas os indivíduos com vínculo empregatício com a Fazenda Pública podem ser responsabilizados por ato de improbidade a ideia é ampla: qualquer pessoa que preste serviço ao Estado, para fins de Improbidade é Agente Público⁸⁶.

Contudo, em relação aos agentes políticos há o entendimento de que estes não podem ser atingidos pela Lei de Improbidade Administrativa, na medida em que, a existência da Lei de responsabilidade já determina punições da mesma natureza, o que poderia acarretar um *bis in idem*, caso as duas Leis pudessem incidir⁸⁷.

Outra tese a da aplicação das duas Leis de Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade para atos de Improbidade praticados por Presidente da República e Ministros do Estado.⁸⁸

Ao tratar sobre os sujeitos da ação e improbidade, cabe salientar que a Lei de Ação popular em seu artigo 6º parágrafo terceiro dispõe que a pessoa jurídica de direito público ou privado em que o ato seja objeto de Impugnação, poderá atuar ao lado do autor caso a situação precisa figurar como útil ao interesse público, ou o juízo do representante legal, configurando deste modo, o fenômeno da despolarização⁸⁹.

⁸⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1031.

⁸⁷ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 987

⁸⁸ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 988.

⁸⁹ Brasil. **Lei nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 16 mai. 2020.

Sobre a ocorrência de atos danosos, é importante destacar que os Regimentos Legais trazem previsão de quatro modalidades para que ocorra ato de improbidade administrativa, são eles: os atos que importarem enriquecimento ilícito, os que causarem prejuízo ao erário, os que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiros ou tributário e os atos que atentem contra a administração pública⁹⁰. Essas modalidades listadas não são um rol taxativo formam uma gama de exemplos que pode ser ampliada.

Sob aspectos gerais em comum dos atos citados acima, o termo “ato” utilizado pela Lei não necessariamente corresponde apenas a um ato administrativo, pode-se tratar também de condutas comissivas ou omissivas. E mesmo sendo praticado por terceiro, esse ato precisa estar ligado ou ter reflexo com determinada função pública⁹¹.

Os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito foram instituídos pelo artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

O presente artigo é acompanhado de 12 incisos que o seguem, trazendo um rol exemplificativo da conduta descrita pelo dispositivo legal. Para além deste rol, o artigo traz a necessidade de definição de “vantagem patrimonial indevida”⁹².

Segundo o autor Wallace Martins, a vantagem patrimonial indevida, deve ser considerada como qualquer objeto, quantia, ou direitos indevidos, que forem incorporados ilegalmente ao patrimônio do sujeito improprio, independentemente de prestação positiva ou negativa⁹³.

⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1036.

⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1037.

⁹² CARGNIN, Matheus Generali. **As espécies de atos de Improbidade Administrativa**. 2008. Tese. (Bacharelado em Direito). – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 38-48. Orientadora: Maria Isabel de Azevedo Souza. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/25468> >. Acesso em: 08 mai. 2020.

⁹³ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento ilícito de agentes públicos: Evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio, Lei Federal 8.429/92. **Revista dos Tribunais**, Ano 87, v. 755, p. 100-112.

O enriquecimento ilícito passou a ser reconhecido como a mais gravosa modalidade de improbidade administrativa, justamente por se caracterizar pela ocorrência da vantagem patrimonial, pela ilegalidade desta vantagem obtida pelo agente público e pela ligação entre o exercício funcional das entidades mencionadas no art. 1º da LIA e a vantagem patrimonial indevida⁹⁴.

A gravidade desta modalidade, também pode ser percebida, pelo fato de que para ele se efetivar na prática, não é preciso o acontecimento de um dano econômico ao erário, haja vista, que o sujeito improbo pode obter vantagem econômica indevida, apenas, por exemplo, com troca de favores ilegais⁹⁵.

Já o artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, traz os atos que causam de fato prejuízo ao erário:

Art. 10 Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa, culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Esse artigo traz a inovação no que tange ao elemento subjetivo da conduta ímproba, ou seja, a possibilidade de sancionamento das ações culposas no âmbito da improbidade administrativa. Sendo assim, atos de improbidade revestidos por condutas negligentes ou imprudentes, poderão ser sancionados⁹⁶.

Nos incisos pertencentes ao art. 10 da LIA, é o agente público que age de maneira a permitir ou facilitar que um terceiro se enriqueça ilicitamente, causando, deste modo, prejuízo ao erário. Essa é uma das diferenças dos atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito⁹⁷.

⁹⁴ CARGNIN, Matheus Generali. **As espécies de atos de Improbidade Administrativa**, 2008. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/25468>>. Acesso em: 08 de maio de 2020.

⁹⁵ PAZZAGLINI FILHO; Marino, ELIAS ROSA Márcio Fernando; FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 2. edição. São Paulo: Atlas, 1997, p. 50.

⁹⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 271.

⁹⁷ CARGNIN, Matheus Generali. **As espécies de atos de Improbidade Administrativa**. 2008. Tese. (Bacharelado em Direito). – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 38-48. Orientadora: Maria Isabel de Azevedo Souza. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/25468>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

A preocupação do legislador, no dispositivo legal em voga, é o agir ou não agir do agente público, para promoção, benefício de outro. Trata da subversão da atividade funcional que ele exerce perante a administração pública⁹⁸.

A Lei complementar nº1/ 57/16 introduziu, ainda através do art. 10-A os atos que decorrem de concessão ou aplicação indevida do benefício financeiro ou tributário⁹⁹.

Esse novo ato não se estende a qualquer tributo, somente ao ISS (Imposto sobre Serviço). Nesse sentido, a concessão indevida de isenção tributária continua sendo considerada ato de improbidade¹⁰⁰.

Por fim, o artigo 11 da LIA, traz os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública. Assim instituiu o legislador:

Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

De acordo com os autores Rogério Alves e Emerson Garcia, esse artigo deve ser apenas considerado em casos nos quais a conduta improba, acabou por gerar dano econômico erário, ao seu patrimônio, porque caso ela fosse considerada sem esses fatores, esse dispositivo estaria sendo considerado em abstrato, podendo ocasionar um excesso em sua aplicação¹⁰¹.

O Superior Tribunal de Justiça, em um de seus julgados, intuiu no sentido citado acima, ao explicitar o cuidado que se deve ter na interpretação do artigo 11 da LIA, pois uma interpretação muito aberta poderia vir a punir por improbidade, condutas meramente irregulares, que poderiam ser corrigidas administrativamente¹⁰².

Sob essa ótica, pode-se inferir alguns requisitos essenciais para a incidência do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Um deles é a presença de má-fé por não

⁹⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino, ELIAS ROSA, Márcio Fernando e FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 2º edição. São Paulo: Atlas, 1997, p. 50.

⁹⁹DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1037.

¹⁰⁰ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2019, p. 996.

¹⁰¹ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 2200.

¹⁰² GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 2200.

existir a análise de culpabilidade aqui neste artigo, é necessária a presença de dolo, da intenção de causar prejuízo à administração pública, indo de encontro com os Princípios que a regem¹⁰³.

Outro ponto importante é que a aplicação deste artigo na realidade prática, não pode se dar por mera ilegalidade, pois esta, como já analisado, não é o mesmo que improbidade, sendo uma ilegalidade valorada por diversas esferas jurídicas¹⁰⁴.

Ao tratar sobre a delimitação dos princípios da Administração Pública no âmbito da improbidade administrativa, é necessário analisar questões como discricionariedade, segurança jurídica e uma série de garantias constitucionais¹⁰⁵.

O fato, é que para a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa exige-se bom senso. Pois mesmo estando tipificado apenas no art. 10 da LIA, sobre as ações dolosas ou culposas do agente, é importante, em todas as situações ser presente uma análise da pesquisa de intenção do agente, sob pena de sobrecarregar o judiciário com casos que poderiam ser resolvidos por vias administrativas. Além do mais, a presença mínima de má-fé, deve ser levada em consideração no momento de aplicar penas tão severas que a Ação de Improbidade Administrativa traz¹⁰⁶.

3.1.1. Sanções e Ação Judicial de improbidade administrativa

É o artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988¹⁰⁷ que versa sobre as consequências legais pelos atos de Improbidade administrativa:

¹⁰³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 604151 RS 2003/0196512-5**. Recorrente: Osvaldo Nascimento da Silva. Recorrido: Ministério Público Do Estado Do Rio Grande do Sul. Relator: Min. José Delgado. Brasília, DF, DJ 25 abr. 2006. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/45657/recurso-especial-resp-604151-rs-2003-0196512-5/inteiro-teor-100049614>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

¹⁰⁴ BITENCOURT, Eurico Neto. **Improbidade Administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p 122.

¹⁰⁵ PEIXOTO, Geovane de Mori. **Segurança Jurídica e a tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios**. 2016. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 62. Orientador: Saulo José Casali Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/21285>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

¹⁰⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1040.

¹⁰⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

Art. 37 § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Apesar de muitos tratarem o artigo como aquele que traz as sanções dos atos de improbidade, nem todas as medidas indicadas pelo dispositivo tem caráter de sanção. É o caso da indisponibilidade de bens, que possui natureza cautelar de prevenção ao não ressarcimento do erário¹⁰⁸.

Já o artigo 12 da Lei de Improbidade administrativa traz de forma mais específica as sanções a serem aplicadas nos casos de improbidade administrativa. É importante explicitar que a forma como essas sanções foram organizadas (de acordo com cada modalidade de improbidade) é mais um fator que demonstra o caráter gravoso que a ação de improbidade administra carregado consigo, chamando mais uma vez atenção para o cuidado que se deve ter no manuseio dos institutos que esta engloba.

O artigo 12 traz uma gradação decrescente em relação a gravidade da sanção e da modalidade de improbidade a ser punida. É estipulado assim: primeiro os atos que acarretam enriquecimento ilícito, em segundo os atos que causam prejuízo ao erário e em terceiro os atos que atentam contra os princípios da Administração pública¹⁰⁹.

É importante, para fins de pesquisa, explicitar cada tipo de sanção prevista, justamente para ficar clara a gravidade que a ação de improbidade administrativa engloba.

No que tange aos atos que geram enriquecimento ilícito, as sanções previstas são: a perda de função pública (ao agente perde aqui o cargo que estiver exercendo no momento da aplicação da pena); indisponibilidade e perda dos bens adquiridos ilicitamente, ressarcimento do dano (se houver dano ao erário); multa de até três vezes o que acresceu ilicitamente; suspensão do direito político de 8 a 10 anos e impossibilidade de contratar com o poder público e de receber benefícios fiscais até 10 anos¹¹⁰.

¹⁰⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1041.

¹⁰⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1042.

¹¹⁰ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2019, p. 995.

Nos casos dos atos que causam dano ao erário, o que muda da situação acima, é que a multa prevista é até duas vezes o valor do dano causado, a suspensão dos direitos políticos é de 5 a 8 anos e a impossibilidade de contratar com o Poder público e de receber benefícios fiscais é de até 5 anos.

Os casos de atos que atentam contra princípios administrativos as sanções estabelecidas em lei são: perda da função política; ressarcimento do dano (se houver); multa de até 100 vezes a remuneração do servidor ou do salário mínimo se este não for remunerado; suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos e impossibilidade de contratar com o Poder Público e de receber benefícios por até 3 anos.

Um mesmo ato ou omissão pode ser enquadrado em mais de uma modalidade de improbidade administrativa. Por exemplo, é certo, que os princípios da Administração Pública quase sempre serão afetados no caso de acontecimento das demais modalidades. Em situações como essa, as sanções da modalidade mais gravosa são as que devem ser aplicadas ao caso¹¹¹.

Uma situação que causa certa controvérsia no âmbito jurídico é a possibilidade de cumulação das sanções previstas no artigo 12 da LIA. Ocorre que com a Lei n. 12.120, de 2009, ficou expressa a possibilidade das penas serem aplicadas de forma separadas ou cumuladas. O juiz, segundo a Lei, deverá olhar a extensão do dano causado¹¹².

Ao tratarmos das sanções previstas pela Lei de Improbidade administrativa, fica clara a gravidade que esta ação engloba. O sujeito acusado de improbidade administrativa vai ser atingido em diferentes direitos, o direito de propriedade, a perda dos bens ou valores, direitos políticos, e entre outros a reputação moral do acusado.

Nesse sentido, não cabe espaço para teratológica aplicação do direito, pois aumenta de forma excessiva o grau danoso desta ação, causando prejuízos desnecessários e injustos ao acusado, esse aspecto será melhor analisado ao decorrer desta pesquisa.

Todos os aspectos analisados até aqui são conteúdo para Procedimento Administrativo e Processo Judicial contidos na Lei n. 8.429/92. A LIA, no seu artigo 14, traz a normatização sobre o direito pertencente a qualquer pessoa de representar

¹¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1042.

¹¹² BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa**: 15 anos da Lei 8.429/92. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 254-261

para que haja a instauração de investigação de prática de ato de improbidade¹¹³. Direito esse que também é assegurado pela Constituição Federal¹¹⁴.

Essa representação, segundo o artigo 14¹¹⁵, deve ser escrita ou reduzida a termo e assinada, além de conter as informações sobre o fato que se esteja requerendo investigação. Todas essas exigências presentes no parágrafo 1º do artigo, são imprescindíveis para que a representação seja aceita pela Autoridade administrativa responsável.

Por consequência da representação, caso seja instaurado o processo administrativo, é o artigo 15 da LIA que traz exigência de ciência do Ministério Público e Tribunal ou Conselho de Contas da existência do procedimento administrativo. Contudo, é importante explicitar que o Ministério Público, no âmbito deste procedimento administrativo, não poderá ultrapassar os limites de suas atribuições, não podendo interferir nas atribuições da Administração Pública¹¹⁶.

Para além do procedimento administrativo de apuração e ato de improbidade, a LIA traz a possibilidade da Ação Judicial de improbidade administrativa. Essa ação tem relação com a ação civil pública que trata a Lei nº 7.347, além da sua base constitucional no art. 129, III da CF¹¹⁷.

É uma ação com o intuito de punir os agentes públicos ou particulares que atuaram ou se beneficiaram ilegalmente pela prática de improbidade administrativa.

¹¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1043.

¹¹⁴ Constituição Federal. Art. 5º, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

¹¹⁵ Lei nº 8.429/1992. Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. § 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

¹¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 1044.

¹¹⁷ Constituição Federal - Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Essa ação pode ser proposta pela pessoa jurídica lesada, ou pelo Ministério Público.¹¹⁸ Se for o MP o proponente da ação, a entidade lesada obrigatoriamente deverá ser intimada e caso tenha interesse na lide, atuará como litisconsorte ativa¹¹⁹. Já no caso em que a pessoa jurídica lesada propuser a ação, o MP terá sua atuação de fiscal da lei, sob pena de nulidade (art. 17, § 4º da LIA)¹²⁰.

É importante destacar que a Ação Civil Pública por ato de Improbidade, mesmo seguindo os parâmetros da sua lei regente, não poderá se afastar do que está disposto na LIA, mais especificamente no seu artigo 17, que estabelece as peculiaridades e procedimentos a serem adotados¹²¹.

Em termos gerais, a propositura da ação deverá ser feita seguindo a lógica do juízo singular, justamente por não haver prerrogativa de foro. Sendo assim, a propositura da ação deverá ser na justiça comum estadual ou federal, nas situações do art. 109 da Constituição Federal¹²².

O acusado deverá ser notificado para apresentação de defesa prévia, isso antes que o juiz indefira ou não a petição inicial. Essa defesa poderá convencer o juiz de não achar cabível a propositura da Ação Civil Pública por ato de Improbidade, caso o juiz ache assertiva a propositura da ação, este deve receber a inicial em todos os seus termos. Essa decisão do magistrado, ainda é passível de agravo, especificidade da Ação de Improbidade¹²³.

¹¹⁸ Brasil. **Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm#:~:text=I%20%2D%20praticar%20ato%20visando%20fim,previsto%2C%20na%20regra%20de%20compet%C3%Aancia%3B&text=Independentemente%20das%20san%C3%A7%C3%B5es%20penais%2C%20civis,Art.>. Acesso em: 10 mai. 2020.

¹¹⁹ Brasil. **Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm#:~:text=I%20%2D%20praticar%20ato%20visando%20fim,previsto%2C%20na%20regra%20de%20compet%C3%Aancia%3B&text=Independentemente%20das%20san%C3%A7%C3%B5es%20penais%2C%20civis,Art.>. Acesso em: 10 mai. 2020.

¹²⁰ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2019, p. 996.

¹²¹ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2019, p. 997.

¹²² CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2019, p. 996.

¹²³ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. Legislação e jurisprudência atualizadas. São Paulo: Atlas, 2007, p.198

Posteriormente ao recebimento da petição inicial, deve-se seguir para o momento da apresentação da contestação e assim segue-se o rito comum, do Código Processual Civil.

A ação de Improbidade administrativa ainda tem previsto em seu bojo a presença de medidas cautelares que podem ser pleiteadas dentro da própria ação de improbidade, ou em momento anterior. Será uma Ação cautelar antecedente e nesses casos, a ação de improbidade deverá ser proposta até 30 dias contados a partir da determinação do juiz da cautelar pleiteada¹²⁴.

As medidas cautelares previstas na Ação de Improbidade administrativa serão analisadas no item seguinte, já que guardam forte relação com a responsabilidade civil do Estado defendida nessa pesquisa.

Em aspectos gerais, os pedidos da Ação de Improbidade Administrativa estão contidos no artigo 12 da LIA, pois são as sanções estipuladas para as diversas modalidades de improbidade. Nesse ponto, cabe citar, ainda, que o artigo 17, § 1º da Lei de Improbidade, proíbe qualquer transação ou acordo no âmbito desta ação.

Por fim, a prescrição da Ação de Improbidade, está prevista no artigo 23 da LIA, com entendimento de repercussão do Supremo Tribunal Federal (STF) no que tange a imprescritibilidade das ações de ressarcimento. O STF, em novo entendimento, definiu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos de improbidade dolosos, sendo prescritíveis as ações decorrentes de atos de improbidade culposos.

3.1.2. Das providências cautelares no processo de Improbidade Administrativa

Como analisado alhures, a ação de Improbidade Administrativa tem o interesse diretamente ligado com a ideia de ressarcimento aos danos causados ao erário. Nesse sentido, a presença das providências cautelares em prol da preservação do patrimônio do acusado durante todo o processo investigatório da conduta impropria, se

¹²⁴ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2019, p. 999.

faz de suma importância, com fins de garantir que esse dano de algum modo venha a ser ressarcido¹²⁵.

Assim, as medidas ou providências cautelares no contexto da lide processual que envolve Improbidade Administrativa, seguem a mesma lógica processual civil destas medidas. São medidas solicitadas, e atendidas ou não pelo juiz, para assegurar que ao final do processo, o bem pleiteado, ou no caso da Improbidade, o dano à Fazenda Pública possa a ser ressarcido¹²⁶.

Deste modo, no âmbito do Processo de Improbidade administrativa há espaço para três espécies de medidas cautelares, sendo a presença dessas providências relacionada, como já mencionado, diretamente ligada à garantia constitucional da efetividade da tutela jurisdicional¹²⁷.

Na Lei de Improbidade administrativa há expressamente a previsão da indisponibilidade de bens (art. 7º), o sequestro de bens (art. 16) e o afastamento temporário do agente público (parágrafo único do art. 2)¹²⁸.

A indisponibilidade de bens e o sequestro só podem ser adotadas na esfera judicial, justamente por visarem esse resultado útil da tutela jurisdicional, contudo, a terceira hipótese prevista na Lei, por trazer um caráter novo, que é a finalidade de assegurar a normalidade da instrução processual, pode ser adotada não somente na esfera judicial, como também na esfera administrativa¹²⁹.

Em gênese, por conta da natureza assecuratória das medidas cautelares é estabelecido que os legitimados para formulação de pedido de medidas cautelares, são todos os legitimados para a formulação do pedido principal, como Ministério Público e outros interessados¹³⁰.

Apesar da Lei de Improbidade Administrativa taxativamente trazer as hipóteses de medidas cautelares no âmbito da ação de improbidade, a presença das medidas estabelecidas em lei, não impedem que outras providências possam ser adotadas. O

¹²⁵ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação, jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2012, p. 355.

¹²⁶ CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, vol. III, p. 400-403.

¹²⁷ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 916.

¹²⁸ JORGE CHEIM, Jorge; MARCELO ABELHA, Rodrigues; ARRUDA ALVIM, Eduardo. **Temas de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 51-57.

¹²⁹ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 917.

¹³⁰ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 918.

novo Código Processual Civil tem aplicação subsidiária a LIA, o que efetiva a ideia da utilização de outras medidas assecuratórias¹³¹.

Ainda sobre as medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade, é admitida a decretação das medidas, mesmo que não se tenha recebido ainda a petição inicial, em caráter liminar, como é admitido pelo Código Processual Civil no seu artigo 300, parágrafo segundo¹³².

Esse fato, advém de uma nova interpretação do art. 17, *caput* da LIA, que prevê um prazo de 30 dias para o Ministério Público ajuizar a ação principal, contados a partir da efetivação da medida cautelar concedida de forma antecipada, como visto acima. Ocorre, que com a chegada do novo código processual civil, as medidas cautelares, independentemente de serem anteriores ou não, devem estar presentes sempre nos mesmos autos da ação principal, não podendo mais existir uma ação cautelar autônoma¹³³. É o que diz o artigo 308 do Código Processual Civil¹³⁴.

Ainda, em aspectos gerais sobre a aplicação das medidas cautelares, é importante citar o fato de que para o ato de concessão das medidas, não se faz necessária a oitiva prévia de representantes judiciais de pessoa jurídica de direito público, na medida em que o foco aqui não gira em torno de ato administrativo da pessoa jurídica de direito público e sim atos praticados pelo agente público¹³⁵.

Essa lógica parece ser contraditória com o art. 2º da Lei 8537, onde há a imposição de contraditório previamente à apreciação de toda e qualquer tutela provisória requisitada em face de pessoa jurídica de direito público, a fim de evitar qualquer prejuízo a Administração Pública. Ocorre, que as medidas, em verdade são aplicadas para fins de justamente preservar o patrimônio público, na medida em que assegura do ressarcimento dos danos causado¹³⁶ e nesse sentido, há jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça¹³⁷.

¹³¹ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 917.

¹³² ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 917.

¹³³ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 919.

¹³⁴ Código de Processo Civil de 2015. Art. 38. Efetivada a tutela Cautelar, o pedido principal terá de ser formulado pelo autor no prazo de trinta dias, caso em que será apresentado nos mesmos autos em que deduzido o pedido de tutela cautelar, não dependendo do aditamento de novas custas processuais.

¹³⁵ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 918.

¹³⁶ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 918

¹³⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1038467 SP 2007/0263328-0**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Hélio Miachon Bueno. Relador: Min. Teori Albino Zavascki. Brasília, DF, DJ 12 mai. 2009. Disponível em: <

3.1.3. As medidas cautelares

Para um melhor entendimento de todas as nuances da cautelar de indisponibilidade de bens, faz mister a análise das outras providências cabíveis, especificadas em Lei, na medida em que essas providências por trazerem consigo características semelhantes ao contexto do bloqueio de bens servem como parâmetro para que a medida cautelar em destaque seja bem delineada e estudada.

O artigo 16 da Lei de Improbidade Administrativa versa sobre o requerimento de sequestro de bens do acusado que tenha se enriquecido ilicitamente do patrimônio Público. O sequestro se efetiva como meio de apreensão judicial de bens determinados: móveis, imóveis, frutos, semoventes, créditos etc. Sua finalidade está diretamente interligada com a função da preservação desses bens específicos para que ao final do processo este seja entregue em bom estado ao vencedor da ação principal¹³⁸.

O sequestro de bens tem relação com a obrigação e entrega da coisa certa, o que torna essa medida difícil de ser visualizada no contexto fático como forma de ressarcimento ao erário, parece haver uma confusão do legislador com o conceito abrangente da medida cautelar de arresto que se efetiva na possibilidade de afetação de bens gerais, indeterminados, que é o que em maioria se postula ao aplicar essa medida cautelar¹³⁹.

Contudo, considerando a natureza desta medida cautelar que só pode atingir bens determinados e certos, alguns parâmetros podem ser extraídos do texto legal.

Um deles é que o sequestro de bens somente poderá afetar os bens advindos de práticas de improbidade, outros bens do Agente que em nada se relacionam com atos de improbidade administrativa não podem ser afetados. Outro aspecto é que o sequestro só pode fazer parte da esfera de ações que importaram enriquecimento

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4127337/recurso-especial-resp-1038467-sp-2007-0263328-0/inteiro-teor-12209880> >. Acesso em: 27 jun. 2020.

¹³⁸ FONSECA, Fernando da. **Comentários à lei de Improbidade administrativa**. São Paulo: Revistas dos Tribunais. 2010, p. 291.

¹³⁹ FONSECA, Fernando da. **Comentários à lei de Improbidade administrativa**. São Paulo: Revistas dos Tribunais. 2010, p. 291.

ilícito ou lesão ao erário. Outro ponto estabelecido é que qualquer objeto dentro dos requisitos acima pode ser afetado, mesmo com característica da impenhorabilidade¹⁴⁰.

No que tange ao afastamento do Agente Público do exercício do cargo, emprego ou função, é possível extrair os parâmetros para a aplicação dessa medida cautelar no artigo 20, parágrafo único da Lei de Improbidade Administrativa.

O artigo supracitado é o autorizador da autoridade judicial determinar o afastamento do Agente público quando para o contexto fático, essa medida for de extrema importância para a instrução processual. O entendimento pacífico é que essa medida não deve ser aplicada de maneira habitual, apenas em casos que o agente público enseje na efetiva ameaça a instrução processual¹⁴¹.

Ações como desaparecimento de documentos dolosamente, intimidação de testemunhas são exemplos de como o Agente Público pode agir em prol da obstrução da fase de instrução processual, contudo, é necessário esclarecer que tais atos não importam em novas ações de improbidade administrativa, mas apenas como ações ensejadoras do recolhimento de provas e trânsito do processo de improbidade em voga¹⁴².

Esta medida efetivada na prática tem alto teor gravoso, pois o Agente é afastado do cargo antes mesmo de ser julgado. Há o entendimento de que um parâmetro temporal deve ser estabelecido na aplicação dessa medida cautelar. Um exemplo é o prazo de 180 dias utilizado para duração desta medida. É fato que o afastamento do Agente através dessa medida cautelar não pode se efetivar como definitivo, pois iria de encontro com a natureza transitória que essa providência cautelar traz consigo¹⁴³.

O ponto principal a ser destacado são os requisitos que devem estar presentes no caso em concreto para a aplicação das medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

¹⁴⁰ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 910 -913.

¹⁴¹ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 930.

¹⁴² FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação, jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 379.

¹⁴³ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 930.

Na medida cautelar de sequestro e no afastamento do agente público do cargo, emprego ou função há de se notar dois fatores de existência: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

O quesito *fumus boni iuris* na providência cautelar de sequestro é caracterizado pelos indícios da prática de ato de improbidade. Já o *periculum in mora* é o risco da dissipação dos bens, dependendo de prova para a sua concretização¹⁴⁴.

No que atine ao afastamento do Agente Público de funções ou cargo desenvolvido, o primeiro requisito é semelhante, são necessários fundados indícios da ocorrência de ato de improbidade administrativa. Já no que tange ao *periculum in mora*, que é o cerne da aplicação desta medida, é necessária ação concreta do Agente em prol da obstrução do andamento instrucional do processo¹⁴⁵.

Para a aplicação das duas medidas cautelares até aqui analisadas faz-se necessária a presença de diversos fatores, deixando claro o caráter gravoso de tais providências, não podendo elas serem aplicadas sem estarem de acordo com todos os fatores listados para o seu ensejo.

A tutela aplicada nas cautelares acima, é a tutela processual de urgência, que será melhor analisada adiante, pois dentro delas há a necessidade dos dois requisitos: o perigo da demora e a fumaça do bom direito, e para além disso, estes requisitos não se presumem, são necessários fatos concretos para eles serem considerados existentes, como no caso, por exemplo do afastamento do Agente Público.

Por se reconhecer o dano provocado por esta medida, não pode a mera presunção fazer com que ela seja adotada, o Agente efetivamente deve ter praticado ato visando a obstrução de provas e andamento processual.

Esse mesmo rigor é semelhantemente requisitado no sequestro de bens: é necessário a comprovação da dissipação dos bens, dependendo de prova. Concretiza-se, deste modo, uma aplicação exata da tutela processual de urgência, que demonstra ser a mais adequada no que tange a aplicação de medidas cautelares, por se tratar do caráter danoso que estas trazem consigo¹⁴⁶.

¹⁴⁴ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 932.

¹⁴⁵ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 933.

¹⁴⁶ NEIVA, José Antônio Lisboa. **Improbidade administrativa legislação comentada artigo por artigo doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Editora Impetus Ltda, 2009, p. 51 -55.

Entretanto, este mesmo rigor não ocorre com a medida cautelar da indisponibilidade de bens, para a decretação dessa medida cautelar os requisitos analisados são em verdade os da tutela de evidência, que de acordo com a análise processual feita, não tem o mesmo rigor da tutela processual de urgência, não sendo, deste modo, considerada adequada para tratar de medida tão danosa como o bloqueio de bens.

A indisponibilidade de bens está prevista no artigo 7 da Lei de Improbidade Administrativa com entrelaçamento no artigo 37, parágrafo 4º, do texto Constitucional. Essa medida autoriza que o Agente Público acusado de ato de improbidade disponha livremente dos seus bens, criando um óbice para transferência de domínios¹⁴⁷.

Sobre o cabimento da medida cautelar de bloqueio de bens não há o que ser superado, pois é consensual que ela pode ocorrer diante de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, hipóteses de improbidade administrativa contidas nos artigos 9º e 10 da LIA. Há uma breve discussão acerca da aplicação da indisponibilidade de bens para o Agente que vai de encontro aos princípios da administração pública¹⁴⁸.

Parte da Doutrina partindo do princípio que a medida de indisponibilidade de bens tem como função a garantia do ressarcimento ao erário, não havendo o que ressarcir economicamente falando, entende que não haveria indisponibilidade de bens. Cabendo, deste modo, a medida cautelar em voga apenas nas hipóteses de dano ao erário ou enriquecimento ilícito¹⁴⁹.

O entendimento oposto a este é o de que a hipótese de bloqueio de bens teria cabimento para todo o rol de atos de improbidade administrativa previsto em Lei. A interpretação da Lei deve correr de forma ampla, levando em consideração também o dano moral sofrido pela Administração Pública e por conta deste dano os bens do sujeito passivo da ação de improbidade poderiam ser afetados em prol da garantia de que a Administração Pública iria receber o bem jurídico referente ao dano sofrido.

De acordo com esse segundo entendimento, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se manifesta:

Consoante interpretação sistemática realizada por esta Corte, o aludido dispositivo legal não limita a possibilidade de decretação de indisponibilidade às hipóteses dos arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a previsão

¹⁴⁷ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 919.

¹⁴⁸ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 920.

¹⁴⁹ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 921.

contida em seu art. 12, inciso III, que prevê igualmente, as sanções de ressarcimento ao erário e de multa civil para a prática dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.¹⁵⁰

A cautelar de indisponibilidade de bens também poderá ser aplicada para garantir a efetivação de sanções de improbidade administrativa atípicas, aquelas que taxativamente não estão previstas na LIA¹⁵¹.

Deste modo, fica evidente que a cautelar da indisponibilidade de bens pode afetar os diversos contextos ocorrentes de atos de improbidade administrativa, tendo seu cabimento amplo.

Entretanto, o seu alcance não poderá ocorrer sobre todo o patrimônio do Agente Público acusado de ato de improbidade a cautelar deverá seguir um limite, não podendo afetar bens além daquelas que assegurarão o ressarcimento ao erário, ou na quantia exata do valor do enriquecimento ilícito.

Sobre os bens impenhoráveis do Agente, há três critérios que precisam ser observados quando se trata da afetação pela medida cautelar de bloqueio de bens. O primeiro deles trata da situação em que os bens alvo de ilicitude (apropriados do poder público) forem integrados ao patrimônio pessoal do Agente improbo. Nesses casos, esses bens poderão ser afetados, semelhantemente, os bens que foram pertencentes ao patrimônio pessoal adquiridos por ato ilícito de improbidade (neste caso, há de se preservar o seu mínimo existencial)¹⁵².

Por fim, o artigo 3º, da Lei de Improbidade Administrativa impõe a regra da afetação dos bens de família quando o ato de improbidade caracterizar crime. A indisponibilidade também poderá recair sobre bens no sentido de assegurar pagamento de multa civil.¹⁵³

É importante destacar mais uma vez o caráter preventivo das medias cautelares, não podendo este se confundir com qualquer interesse punitivo, nesse sentido, a cautelar

¹⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial: AREsp 1402103 SP 2018/0308891-4**. Agravante: Alvaro Cesar Mendes Filpo e outros. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora: Min. Assusete Magalhães. Brasília, DF, DJ 20 mai. 2019. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/871571133/agravo-em-recurso-especial-aresp-1402103-sp-2018-0308891-4?ref=juris-tabs> >. Acesso em: 28 jun. 2020.

¹⁵¹ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 922.

¹⁵² ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 926.

¹⁵³ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 926.

pode atingir, segundo o STJ “bens adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade, ou até mesmo, ao início da vigência da referida Lei”¹⁵⁴.

Ampliando a discussão sobre o alcance desta medida, no que tange a afetação dos bens pela indisponibilidade, especificamente em relação aos bens de família, o STJ banca o entendimento de que o status de impenhorabilidade desses bens em nada pode o restringir de ser afetado pela medida cautelar em voga. Para esse entendimento o Tribunal fundou-se no fato de que em verdade ao aplicar o bloqueio de bens em nada caracterizaria o ato de penhora, tão somente a proibição de alienação destes:

A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, nas demandas por improbidade administrativa, a decretação de indisponibilidade prevista no art. 7º, parágrafo único, da LIA não depende da individualização dos bens pelo Parquet, podendo recair sobre aquelas adquiridos antes ou depois dos fatos descritos na inicial, bem como sobre bens de família.¹⁵⁵

Com esse entendimento, pode-se perceber o início do contexto problemático que tem sido a aplicação desta medida cautelar em termos práticos. Essa medida, diante de entendimentos, como o analisado, tem ganhado caráter de grande potencial ofensivo à esfera jurídica do acusado. O problema se agrava aos critérios de existência para a aplicação da indisponibilidade de bens.

A concessão da medida cautelar de indisponibilidade de bens tem se fundado sob a ótica da tutela processual de evidência, pois para que essa medida seja aplicada, somente será necessária a comprovação da “fumaça do bom direito”. O problema é que na Lei de Improbidade administrativa, essa tutela aparenta ser bem mais branda do que a encontrada no Código de Processo Civil (CPC).

A indisponibilidade de bens no âmbito do processo de Improbidade Administrativa, como já mencionado no início deste tópico, vem destoando por completo dos critérios

¹⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental No Recurso Especial no Resp 1191497 RS 2010/0075958-9**. Agravante: Paulo Jorge Sarkis. Agravado: Ministério Público Federal. Relatoria: Min. Humberto Martins. Brasília, DF, DJ 20 nov. 2012. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22852796/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1191497-rs-2010-0075958-9-stj>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

¹⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1287422 SE 2011/0245867-5**. Recorrente: Alice Maria Dantas Ferreira. Recorrido: Ministério Público Do Estado De Sergipe Relatoria: Min. Eliana Calmon. Brasília, DF, DJ 15 ago. 2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24048279/recurso-especial-resp-1287422-se-2011-0245867-5-stj/inteiro-teor-24048280>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

de aplicação utilizado para as outras medidas expressas em Lei, justamente por utilizar a tutela de evidência como requisito de aplicação da medida, já que dentro dos parâmetros desta tutela, não é necessária a comprovação do perigo da demora.

Esse fato, analisado à luz dos princípios processuais, torna-se de extrema teratologia, expondo os acusados de Improbidade Administrativa a sérios danos e transtornos.

3.2 NÃO CABIMENTO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA PARA FINS DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para a melhor compreensão da problemática em que a medida cautelar de indisponibilidade de bens está inserida e o motivo de sua aplicação não ser coerente, é preciso fazer uma análise de quais parâmetros o Código Processual Civil estabelece para as aplicações das medidas cautelares previstas na LIA.

Em verdade, as medidas intituladas como cautelares pela Lei de Improbidade administrativa possuem a mesma lógica das medidas provisórias do Código de Processo Civil, pois são medidas, que poderão ser revogadas, modificadas ou confirmadas por decisão posterior¹⁵⁶.

Dentro das Medidas provisórias (arts. 294 a 311 CPC) o novo Código de processo civil versa sobre medidas baseadas em tutela de urgência (art. 300 a 302) e em tutela de evidência (art. 311).

A tutela provisória de urgência apresenta-se onde há um risco ao direito firmado pelo autor ela então teria função de neutralização deste risco. Ou seja, o risco é um fator importantíssimo para a aplicação desta medida, pois na ótica desta tutela, não se visa satisfazer o direito que ainda será verificado no processo e sim proteger o direito, dar segurança¹⁵⁷.

¹⁵⁶ FONSECA COSTA, Eduardo José. **O “Direito vivo” das liminares:** Um estudo pragmático sobre os pressupostos para sua concessão, 2009, p. 22-25. Disponível em: <livros01.livrosgratis.com.br/cp119699.pdf >. Acesso em: 08 mai. 2020.

¹⁵⁷ RAATZ, Igor. Tutela antecipada, Tutela cautelar e Tutela de evidência como espécies de Tutela Provisória no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP.** Volume 15. jan./jun. 2015, p. 277-279. Disponível em: <www.redp.com.br>. Acesso em: 18 mai. 2020.

Já a tutela provisória de evidência tem como base uma alta probabilidade da existência de determinado direito, ou seja, ela é prevista em situações onde há um alto grau de probabilidade de veracidade do que está sendo alegado¹⁵⁸.

Para decretação de ambas as tutelas, é necessária a presença da fumaça do bom direito, que trata da verossimilhança do direito pleiteado. Já na aplicação da tutela de urgência, é necessário para além do aspecto acima, a presença do perigo demora, que se relaciona diretamente com a preservação do patrimônio em possibilidade de dilapidação¹⁵⁹.

O *fumus boni iuris* trata-se da verossimilhança do direito, requisito relacionado com a continuidade da própria ação de improbidade administrativa, na medida em que, este requisito suscita que para a aplicação da medida cautelar é preciso efetivos indícios da prática de ato ímprobo¹⁶⁰.

Deste modo, no que tange a necessidade da verossimilhança do direito, não se tem um contexto problemático, haja vista ser pacífico que este requisito é a esfera mínima de proteção que deve existir ao serem decretadas medidas cautelares previstas na LIA, isso levando em conta o caráter gravoso destas.

Assim, para aplicação da indisponibilidade de bens, semelhantemente as medidas cautelares em geral previstas na Lei de Improbidade Administrativa, é necessário a presença do requisito do *fumus boni iuris*, que poderá ser comprovado através dos fatos e provas demonstrados pelo sujeito ativo da ação de improbidade. Serão necessários indícios efetivos de que o Agente público cometeu ato doloso no sentido de fraudar ou enriquecer ilícitamente através da administração Pública.

O fato é que medida cautelar de indisponibilidade de bens da LIA, parece ser a única cautelar desta Lei que segue a ótica da tutela de evidência, ou seja, para que seja decretada basta apenas a verificação do requisito da verossimilhança do direito.

¹⁵⁸ TALAMINI, Eduardo. Tutela de Urgência no Projeto de Novo Código de Processo Civil: Estabilização da Medida Urgente e a “monitoração” do Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, 2012. p. 18. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/365409757/TALAMINI-Eduardo-Tutela-de-Urgencia-no-Projeto-de-novo-Codigo-de-Processo-Civil-A-Estabilizacao-da-Medida-Urgente-e-a-Monitorizacao-do-Processo-Ci>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

¹⁵⁹ DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Curso de Direito Processual Civil**. V 2. 11 ed. Salvador: *Juspodivm*, 2016, p. 584.

¹⁶⁰ RAATZ, Igor. Tutela antecipada, Tutela cautelar e Tutela de evidência como espécies de Tutela Provisória no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Volume 15. jan./jun. 2015, p. 277-279. Disponível em: <www.redp.com.br>. Acesso em: 18 mai. 2020.

As demais cautelares previstas na Lei de Improbidade, seguem a lógica da tutela de urgência, necessitando não apenas da verossimilhança do direito para ocorrer, mas também do fator “perigo da demora”.

O perigo da demora que é encontrado no Código de Processo Civil nos artigos 304 e 306 como “perigo da demora na prestação da tutela jurisdicional” e no artigo 301 como “risco ao resultado útil do processo” se refere ao receio de que a parte antes mesmo que o julgamento do processo ocorra, acabe sofrendo outra lesão, que no caso da Administração pública, seria o fato de não ter como ser ressarcida¹⁶¹.

A urgência é imprescindível para a análise do perigo da demora, pois deve haver uma situação concreta de perigo iminente sobre o processo. O Juiz deve formar uma convicção de que o dano inevitável irá ocorrer e a medida deve ser instalada para que ele não ocorra¹⁶².

A comprovação do perigo da demora é o fator problemático na aplicação da medida cautelar de indisponibilidade de bens. Atualmente, tem se entendido pela presunção do perigo da demora, ou seja, que a comprovação deste requisito é desnecessária, apenas devendo ser considerada a verossimilhança do direito:

A Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se alinhado no sentido da desnecessidade de prova de *periculum in mora concreto*, ou seja, de que o réu estaria dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, exigindo-se apenas a demonstração de *fumus boni iuris*, consistente em fundados indícios da prática de improbidade.¹⁶³

Este entendimento é fundado na ótica de que a existência do perigo da demora está contido no próprio comando legal implicitamente da indisponibilidade de bens contidas da LIA, no texto constitucional e principalmente sobre o fato de que na previsão da indisponibilidade de bens, não está previsto pelo legislador o requisito urgência,

¹⁶¹ GRECO, Leonardo. A Tutela da urgência e a tutela da evidência no código de processo civil de 2014/2014. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Volume XIV, 2014. p. 312. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/index>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

¹⁶² GRECO, Leonardo. A Tutela da urgência e a tutela da evidência no código de processo civil de 2014/2014. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Volume XIV, 2014. p. 312. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/index>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

¹⁶³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1190846 PI 2010/0075404-6**. Relatoria: Min. Castro Meira. Brasília, DF, DJ 16 dez. 2010. Disponível: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19127326/recurso-especial-resp-1190846-pi-2010-0075404-6-stj>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

podendo então ser aplicado para a concessão desta medida cautelar a tutela processual de evidência, que é o que de fato vem ocorrendo¹⁶⁴.

Desnecessário então, baseado na tutela de evidência seria o perigo de dano, pois o legislador contenta-se com o *fumus boni iuris* para autorizar essa modalidade tutela provisória. Essa solução vem sendo adotada tendo em vista a gravidade do ato de improbidade e a necessidade de garantir o ressarcimento do patrimônio público¹⁶⁵.

Contudo, o pedido de bloqueio de bens baseados em tutela de evidência tem se demonstrado extremamente danoso para a esfera jurídica do acusado. E diante da análise do instituto da tutela de evidência percebe-se que este se torna completamente inadequado para os fins propostos das medidas cautelares no âmbito do processo de improbidade administrativa.

O ponto chave para a discussão é perceber que a avaliação da fumaça do bom direito, como foi analisado, é eximida de maiores detalhes no que tange a um certo aprofundamento, independentemente do provável resultado do processo, ela pode ser concedida. Entende-se assim que esse instituto carece de maiores fundamentações.

Nesse sentido, o requisito da verossimilhança de direito se torna insuficiente para proporcionar uma adequada aplicação da medida, diante do potencial danoso do fato que é ter todos os seus bens bloqueados, até mesmo os bens familiares.

Diferentemente, quando se trata do perigo da demora, é certo que este requisito requer uma maior ligação com as evidências concretas, na medida em que, para ser constatado, é necessário que se tenha uma avaliação efetiva do perigo que a satisfação do pleito corre¹⁶⁶.

Deste modo, é clarividente que o perigo da demora é o instituto que afasta a presunção e dano e insegurança jurídica no momento da aplicação da medida cautelar.

O perigo da demora, diante de ações concretas do Agente Público (ações que deixem claro a intenção de dilapidar o patrimônio para evitar ou dificultar ressarcimento ao

¹⁶⁴ ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 924.

¹⁶⁵ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 260.

¹⁶⁶ BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil 2**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 322.

erário) reconhece a possibilidade de dano à Administração Pública, caso a indisponibilidade de bens não ocorra.

Nesse sentido, ignorar esse requisito é presumir um dano, o que não cabe em Ação de Improbidade Administrativa, segundo entendimento jurisprudencial:

Dano ao erário não comprovado, o qual, não pode ser presumido. [...] A tipificação da lesão ao patrimônio público (art. 10, *caput*, da Lei 8.429/92) exige a prova de sua ocorrência, mercê da impossibilidade de condenação ao ressarcimento ao erário de dano hipotético ou presumido¹⁶⁷.

O que se percebe, desse modo, é que a decretação de indisponibilidade de bens no âmbito dos processos de improbidade administrativa vem se dando de maneira ilegal, na medida em que não há análise de todos os aspectos necessários para a decretação dessa medida cautelar.

Em verdade, o que acontece, é que as decisões em prol da decretação de indisponibilidade de bens acabam por ser não fundamentadas, indo de encontro à regra da motivação das decisões.

Nesse ponto que é presente a ilegalidade, segundo esse princípio, as decisões judiciais, devem ser fundamentadas, justamente para evitar a discricionariedade e presença de uma postura solipcista do juiz atuante no caso concreto, o que não vem ocorrendo na medida cautelar baseada em tutela de evidência.

A motivação das decisões judiciais deve ser analisada por diversos ângulos para que possam ser consideradas dentro da legalidade. Ao proferir uma decisão judicial o Juiz deve observar os dispositivos legais sobre o assunto, o conjunto probatório presente no processo, a linguagem no sentido de que toda sentença seja clara, a clareza entre outros diversos pontos que fazem com que a sentença seja coerente e legal¹⁶⁸.

No que tange à decisão de decretação de indisponibilidade de bens, um ponto importante que versa sobre a motivações da decisão passa despercebido ao se

¹⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno No Recurso Especial 1567584 DF 2015/0247733-6**. Relatoria: Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, DJ 16 fev. 2017. Disponível: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/443359653/agravo-interno-no-recurso-especial-agint-no-resp-1567584-df-2015-0247733-6?ref=serp>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

¹⁶⁸ LUCCA RAMINA, Rodrigo. **O Dever de Motivação das Decisões Judiciais**. Salvador: *JusPodivm*, 2019, p. 147.

decretar o bloqueio de bens com base em tutela de evidência. Esse ponto trata da lógica com os institutos do ordenamento jurídico.

A falta de fundamentação/motivação decorre do fato de que para fins de decretação de tutela de evidência apenas deverão ser demonstrado indícios da conduta ímproba, como bem traz o Código Processual Civil em seu artigo 311, que versa sobre a tutela de evidência poder ser utilizada independentemente do perigo de dano, ou risco ao resultado útil do processo e isso gera total discrepância com a lógica da medida cautelar de indisponibilidade de bens no âmbito dos processos de improbidade administrativa.

Tem se utilizado a tutela de evidência para fins de decretação e indisponibilidade de bens e, como foi analisado acima, os requisitos legais para a concessão dessa tutela se baseiam apenas na verossimilhança dos fatos. Utilizar essa tutela para esse fim é ir ao encontro do propósito da cautelar no processo de improbidade administrativa.

A questão é que mesmo que se entendesse que é correta a aplicação da tutela de evidência para fins de decretação de indisponibilidade de bens no processo de improbidade administrativa, ainda assim existiria uma incoerência, pois toda tutela cautelar é uma tutela preventiva do dano, inclusive a tutela de evidência.

Mesmo na aplicação dessa tutela (evidência) deveria constar uma análise real de perigo e dano, o que não acontece ao ser decretado o bloqueio de bens nas ações de improbidade. O grande problema então, aparenta estar na maneira superficial em que as tutelas processuais são aplicadas.

A providência do bloqueio de bens tem a destinação de garantir crédito futuro do Estado em face dos valores e bens jurídicos requeridos na Ação de Improbidade Pública¹⁶⁹.

A finalidade da indisponibilidade de bens no bojo do processo de improbidade administrativa é a preservação do patrimônio do acusado para fins de assegurar que este terá capacidade de restituir o dano causado a administração pública. Essa intenção se relaciona diretamente com o instituto do perigo da demora.

Contudo, não é esse requisito avaliado na tutela de evidência, o que torna as decisões em prol da decretação de indisponibilidade de bens carentes de fundamentação

¹⁶⁹ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 2007.

adequada e impostas de maneira completamente irrazoáveis, causando grande prejuízo ao acusado.

A tutela de urgência, como bem descreve o Código de Processo Civil em seu artigo 300¹⁷⁰, é a que mais se enquadra na finalidade da decretação da indisponibilidade de bens de garantir que o dano verificado no fim da ação de improbidade administrativo seja reparado. Essa análise é a do resultado útil do processo, que é o que a decretação de indisponibilidade de bens versa.

Ocorre que a tutela de urgência tem sido desconsiderada para a decretação de indisponibilidade de bens, e o processado se depara com a seguinte situação: seus bens bloqueados e constrangimento moral.

Cabe citar que muitas vezes o valor bloqueado tem sido muito maior do que o valor indicado como o do dano ao erário, efetivando assim o fato de que essa decretação do bloqueio de bens na prática está se dando de maneira completamente desproporcional, irrazoável e danosa.

Ao decretar a indisponibilidade de bens baseado em tutela de evidência um único interesse é analisado e levado em consideração, que é a segurança do Estado de receber a possível restituição, caso comprovado a presença de algum dano, desse modo, esse interesse do Estado é colocado em frente ao Interesse do Particular de dispor de seus bens¹⁷¹. É importante ressaltar que os prejuízos serão ressarcidos ao Estado, mas a ideia é que a indenização será destinada à sociedade.

A tutela de urgência, diante dessa total anulação do direito do Agente sobre os seus bens parece ser a mais adequada a ser utilizada para fins de decretação de indisponibilidade de bens, tendo em vista que essa analisa não somente a probabilidade do direito, mas principalmente o perigo da demora.

Ao utilizar a medida cautelar baseada em tutela de urgência como meio para a obtenção do bloqueio de bens dois interesses iam ser justamente e equitativamente contrapostos: de novo o interesse da Fazenda Pública de garantia dos valores

¹⁷⁰ Art. 300, Código de Processo Civil. 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.

¹⁷¹ O ideal defendido de que cada cidadão poderá dispor dos seus bens, ocorre em detrimento do Direito de propriedade consagrado no ordenamento Jurídico Brasileiro. Maria Helena Diniz o explica 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”. DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Brasileiro**, v. 4: direito das coisas, 2006, p. 20-30.

levantados como alvo de enriquecimento ilícito ou para ressarcimento de suposto dano e o direito do acusado de improbidade de dispor dos seus bens.

Contudo, sobre a ótica da tutela de urgência os dois interesses jurídicos envolvidos teriam pé de igualdade, no sentido em que através da análise que a tutela de urgência impõe, diante do contexto fático seria como barreira para que nenhum dos interesses, como o interesse do Agente Público fosse diminuído e nem se quer analisado, como ocorre na decretação de indisponibilidade de bens baseado na tutela de evidência.

Os requisitos de análise da tutela de urgência, amplamente já analisados, a verossimilhança do direito e o perigo da demora, servem justamente para trazer ao uso das medidas cautelares esse equilíbrio entre o interesse da aplicação da medida cautelar e o caráter gravoso que estas trazem consigo.

Ao ser requisitado que para a aplicação da medida de indisponibilidade de bens seja analisado além da verossimilhança do direito, mas também o perigo da demora, a aplicação desta medida estaria condicionada a efetivos indícios, isso no que tange a indícios da presença de dano ao erário em concomitância com o fator principal: risco de que esse dano não possa ser ressarcido.

A presença puramente de indícios de ação impropria não pode ser a única requisitada para aplicação dessa medida, um filtro maior deverá ser aplicado, que se relaciona justamente com o fator perigo da demora, ou seja, algum fator, seja atitude do Agente acusado de que aquele patrimônio poderá ser esvaído e ao final do processo a Fazenda Pública esteja com chances reais de por conta dessa atitude do agente não poderá ser ressarcida.

A importância de se levar em conta a tutela processual de urgência para decretação de bloqueio de bens no âmbito dos processos administrativos, se relacionada diretamente com o caráter gravoso que a aplicação dessas medidas cautelares impõe.

No que tange especificamente a medida cautelar de indisponibilidade de bens, a sua própria definição, qual seja o impedimento da livre disposição dos bens pelo indiciado, obstando a prática de qualquer ato jurídico que implicando a transferência de domínio, deixa claro a gravidade que impõe a aplicação desta medida¹⁷².

¹⁷² ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1553.

O agente acusado de ato improbidade administrativa ao ser afetado por essas medidas ficará privado dos seus bens, o que causa grande impacto na sua esfera jurídica e social. Não é à toa que a livre disposição de bens próprios é direito garantido por Lei, com base na ideia de propriedade.

Não se resumindo ao fator explanado, a aplicação da medida cautelar de bloqueio de bens não tem a sua gravidade efetivada apenas no fato de que os bens ficarão indisponíveis, mas sim em outros fatores como as consequências sociais que essa decretação causa, no que tange a imagem e honra do acusado.

Deste modo as ilegalidades que o juiz pode cometer ao decretar a indisponibilidade de bens no âmbito das ações de improbidade administrativa, (i) não aplicação do requisito do perigo da demora, na linha do CPC; (ii) não aplicação dos requisitos rigorosos da tutela de evidência, na linha do CPC; (iii) ausência de fundamentação; (iv) decretação de indisponibilidade de bem de família, criando restrição desnecessária, já que no futuro o bem de família nem pode ser objeto de execução; (v) decretação de indisponibilidade sobre bens que superam o prejuízo discutido na ação.

4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RAZÃO DE DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como visto alhures, a ideia de que a responsabilidade objetiva do Estado não deve ser aplicada ao poder judiciário (a não ser nas hipóteses expressamente previstas em Lei) acaba por produzir uma falsa ideia de intangibilidade e inefabilidade do magistrado¹⁷³.

Essa lógica traz de volta os preceitos antigos da irresponsabilidade do Estado, vigentes nos Estados absolutistas, indo de encontro a realidades democráticas, que é o que deveria se buscar no ambiente administrativo atual.

Pensando em romper de uma vez por todas com essas raízes antigas no contexto brasileiro e diante da ilegalidade com que tem se dado as decretações de indisponibilidade de bens no processo de improbidade administrativa, é que abre-se espaço para a possibilidade da responsabilização do Estado pela decretação ilegal de bloqueio de bens do réu nas ações de improbidade.

Em verdade, a responsabilidade civil do Estado pelas decretações de indisponibilidade de bens desmotivadas nas ações de improbidade, para além de uma possibilidade, diante do contexto danoso em que é inserido o acusado com seus bens bloqueados, torna-se uma necessidade.

No caso em voga, ou seja, na responsabilidade civil do Estado diante de teratológica decretação de bloqueio de bens baseado em tutela de evidência nos processos de improbidade, a responsabilidade a ser tratada é objetiva, já que não é o caso de omissão do Estado, onde, neste caso, deveria ocorrer a análise de culpa.

Se tratando de responsabilidade objetiva do Estado, é necessário esclarecer a incidência de todos os pressupostos desta espécie de responsabilidade no caso em voga.

Como já foi mencionado, para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado, é necessária a presença de ação antijurídica imputável ao próprio Estado. Esse

¹⁷³ CERON, Cristiane Freier. Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais típicos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 16, fev. 2007, p. 8-20. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao016/Cristiane_Ceron.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

requisito pode ser percebido através da decretação de indisponibilidade de bens baseada em tutela de evidência no âmbito das ações de improbidade.

A antijuridicidade, como analisado, se encontra justamente pelo uso da tutela processual de evidência para fins de bloqueio de bens se dar de maneira incorreta no bojo dos processos de Improbidade.

Foi mencionado, sobre a falta de motivação da decretação, que parece apenas colocar o interesse do Estado de forma irrazoável acima do direito a propriedade do réu, este é um dos principais fatores justificantes presentes na análise do item 3.2.

O fato de que para a decretação e bloqueios de bens nos processos de improbidade, não se exigir o critério processual intitulado como perigo da demora também é um dos fatores onde se encontra a antijuridicidade da conduta do Estado na figura do magistrado que decreta a indisponibilidade de bens.

Para além da conduta antijurídica imputável ao Estado, o dano material ou moral são necessários estarem presentes para que o Estado possa ser responsabilizado objetivamente pela incorreta decretação de indisponibilidade de bens analisada.

Danos na esfera moral e material podem ser percebidos ao processado por improbidade administrativa fundada em tutela processual de evidência, isso porque, a própria decretação já fere a esfera de direito do réu, pois este é atingido diretamente no seu direito de propriedade. O que ocorre também com sua imagem ao ter seus bens bloqueados e sua esfera material que muitas vezes ilimitadamente é atingida.

Cabe citar que as consequências da ordem de indisponibilidade de bens para o sujeito passivo da medida nos processos de improbidade serão melhores esclarecidas no item seguinte, pois a análise dos danos desta medida na prática de forma aprofundada, é de suma importância para a melhor compressão da responsabilidade civil do estado defendida.

Por fim, o nexo de causalidade entre o dano e a ação estatal, último requisito para o preenchimento do filtro da responsabilização civil objetiva do Estado, está presente justamente por todos os danos causados pelo bloqueio indevido de bens ter como motivo a ação do Estado na figura do magistrado de decretar a indisponibilidade, sem a motivação necessária.

4.1 AS CONSEQUÊNCIAS DA ORDEM DE INDISPONIBILIDADE DE BENS PARA O SUJEITO PASSIVO DA MEDIDA

A necessidade de um maior cuidado e critério ao decretar o bloqueio de bens perpassa pelos danos que esta medida pode causar na prática, danos estes, que podem revelar ainda mais ilegalidades no modo como a medida de indisponibilidade de bens é operacionalizada, ilegalidades para além da forma desmotivada que essa ordem é imposta.

A análise aprofundada desses danos é de suma importância para a percepção de como a decretação de bloqueio de bens no âmbito das ações de improbidade administrativa afeta a esfera pessoal do indivíduo de diversos modos.

O primeiro aspecto a ser analisado se relaciona com a imagem do Réu da ação de improbidade que teve seus bens indisponíveis. Como já foi dito, a própria acusação de improbidade traz um estigma extremamente ruim ao acusado, pois este, independentemente da sua inocência, é associado a diversos elementos ruins pela sociedade¹⁷⁴.

Esses elementos, entre outros, tem a ver com honestidade, probidade, honra e caráter exemplar. Como mencionado, somente a acusação de ato de improbidade é capaz de abalar o sujeito nessas esferas; tal situação é agravada ainda mais quando a decretação de bloqueio de bens é feita.

A decretação de bloqueio de bens, para a sociedade em geral, ou seja, sujeitos que não detêm um conhecimento técnico jurídico, passa a mensagem de culpabilidade do Réu que está tendo os seus bens bloqueados, uma espécie de culpa é adquirida por esse sujeito perante a sociedade, sem ao menos ter sido julgado.

O fato é que o constrangimento de ter seus bens bloqueados não pode deixar de ser lavado em consideração na análise da decretação desmotivada de indisponibilidade de bens no processo de improbidade administrativa.

¹⁷⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. A Responsabilidade do Poder Público pelo manejo indevido de Ação de Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, out./dez. 2004m p. 102. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44064/44745>. Acesso em: 27 mai. 2020.

As consequências dessa medida para além da afetação da imagem do sujeito, podem ser percebidas na forma em que a indisponibilidade se dá na prática. Existem dois sistemas mais utilizados no que tange a efetivação da medida de indisponibilidade de bens.

O primeiro deles é o Bacenjud, um sistema de comunicação entre o Poder Judiciário e instituições financeiras, que tem como intermediário o Banco Central do Brasil.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, a criação desse sistema se deu através do Comunicado Bacen nº 8.422, em 2001. Através desse sistema, o judiciário pode requisitar ordem de bloqueio de bens além da transferência de valores e realizar consultas. A ordem judicial é eletronicamente passada aos bancos, trazendo a consequência de agilidade na operacionalização da medida.

Vale ressaltar que o Bacenjud engloba bancos conveniados com o Sistema Financeiro Nacional (SFN), além de corretoras e cooperativas de crédito nacionais e empresas de distribuição de valores imobiliários. Os bens passíveis de bloqueios pelo Bacenjud são muitos, entre eles valores em conta poupança/corrente (valores em poupança limitados em cooperativas de crédito, valores investidos em títulos de renda fixa, bens que pertencem a devedores aplicados em renda variante, entre outros¹⁷⁵.

Uma novidade que está prestes a ser colocada em prática, é a substituição do Bacenjud pelo Sisbajud (comunicado nº 35.683). O novo sistema estará agora interligado ao sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJ-e), trazendo a automatização das ordens de bloqueios e com isso, agilização em todo o processo envolvendo o sistema de penhora.

O novo sistema traz como principal intuito o aumento da funcionalidade do antigo sistema. Um dos fatores de grande destaque é a promessa de que agora poderá realizar até mesmo o bloqueio de ativos em criptomoedas custodiadas em corretoras.

Nesse sentido, percebe que esse sistema está evoluindo para uma melhor amplitude da atividade proposta, efetivando a ideia de que o processado com ordem de bloqueio de bens de fato terá o seu patrimônio indisponível, não havendo escapatória.

¹⁷⁵ REIS, Tiago. **Bacenjud**: saiba como funciona o bloqueio de bens pelo Banco Central. 2019, p. 1-2 Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/bacenjud/>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

A Central Nacional de Indisponibilidade de bens (CNIB) também é um sistema muito utilizado quando se trata da operacionalização da medida de bloqueio de bens. Foi criado pelo Provimento nº 39/2014, da Corregedoria Nacional de Justiça com o objetivo de efetivar na prática essas decisões judiciais de indisponibilidade, as divulgando para Tabeliões de Notas e Oficiais de Registro de Imóveis, entre outros que utilizam do sistema.

Ocorre que na prática, existe a possibilidade da utilização desses sistemas se dá de maneira abusiva. Isso porque muitas vezes, lançada a ordem de indisponibilidade, todo o patrimônio do sujeito fica indisponível, sem que este sujeito passivo saiba nem ao menos quais bens em específico foram bloqueados. Ou seja, o réu de improbidade administrativa com seus bens bloqueados é posto em uma situação de obscuridade, com a sua esfera de propriedade completamente afetada e exposta.

Esse fato é só um dos fatores que demonstram a problemática da decretação da indisponibilidade de bens nos processos de improbidade administrativa. Como mencionado nos capítulos anteriores, a ilegalidade pode estar presente na falta de fundamentação da decretação, contudo, o uso inadequado dos sistemas tratados, também podem configurar ilegalidade. E justamente por isso que as consequências dessa teratológica decretação seja por qual for o motivo da ilegalidade, são tão danosas.

Essa utilização inadequada do sistema pode ser percebida em diversos aspectos, como será analisado adiante, fundamentando ainda mais a necessidade do ensejo de responsabilização do Estado.

É estabelecido pelo STJ que no momento da operacionalização da medida de bloqueio de bens deve haver razoabilidade de modo a limitar a medida constritiva ao alegado dano ao erário a ser ressarcido.

Sendo assim, é preciso haver uma delimitação da medida constritiva que deve ficar circunscrita ao suposto dano e fracionada para cada um dos réus, isso no caso de haver mais de um acusado de improbidade administrativa, onde o Tribunal também indica sobre a distinção entre vínculo obrigacional de solidariedade civil e contrição patrimonial assecuratória¹⁷⁶.

¹⁷⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1445093 MG 2019/0032817-0**. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Associação Brasileira Das

Essa orientação do STJ, é pertinente pois pode ocorrer que a medida de indisponibilidade de bens afete o patrimônio do réu para além do limite imposto por Lei,¹⁷⁷ ou seja, todo o patrimônio do indivíduo fica bloqueado, até mesmo o montante considerado para fins básicos, como alimentação. Nesse caso, ocorrendo a ultrapassagem desse limite imposto por lei, configura-se uma ilegalidade podendo ensejar a responsabilidade do Estado.

Ainda nesse sentido, pode ocorrer o bloqueio de bens que ultrapasse o valor daquele que é considerado necessário ser ressarcido ao Estado, caso este ganhe a ação de improbidade. Esse fato extrapola toda a lógica da medida cautelar, que é justamente garantir o dano e não a mais, pois o ordenamento não comporta enriquecimento ilícito¹⁷⁸.

Outro dano barrado pela orientação do STJ trata das decisões em que há mais de um Réu respondendo pelo ato de improbidade. Acontece, que, em muitas decisões onde se decreta o bloqueio de bens, o todo (valor que deverá ser ressarcido ao erário) é multiplicado pelo número total de réus, quando na verdade, o Tribunal impõe que deveria ser estipulado uma cota de responsabilidade de cada um dos processados¹⁷⁹.

A jurisprudência brasileira estabelece que não se deve antecipar eventual condenação que impõe o pagamento de multa civil para fins de decretação de indisponibilidade, pois a Constituição somente diz respeito a essa medida como forma de garantir a recomposição do dano ao erário¹⁸⁰. Caso a medida fosse assim utilizada, poderia

Empresas De Ecoturismo E Turismo De Aventura – ABETA. Recorrido: Relatoria: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, DJ 01 abr. 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859231467/agravo-interno-no-agravo-em-recurso-especial-agint-no-aresp-1445093-mg-2019-0032817-0/inteiro-teor-859231477?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

¹⁷⁷ Art. 7º, parágrafo único da Lei 8.429/92 - recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito

¹⁷⁸ FAZZIO, Waldo. **Limites da Lei de indisponibilidade de bens na Lei nº 8.429/92**. 2011, p. 1-2. Disponível em: <fazziojuridico.com.br/limites-da-indisponibilidade-de-bens-na-lei-842992/>. Acesso em: 18 mai. 2020.

¹⁷⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1445093 MG 2019/0032817-0**. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Associação Brasileira Das Empresas De Ecoturismo E Turismo De Aventura – ABETA. Recorrido: Relatoria: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, DJ 01 abr. 2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859231467/agravo-interno-no-agravo-em-recurso-especial-agint-no-aresp-1445093-mg-2019-0032817-0/inteiro-teor-859231477?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

¹⁸⁰ A título exemplificativo, *vide* os seguintes julgados: AG 0042013-53.2017.4.01.0000/BA, Rel. Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Quarta Turma, 15/02/2018 e-DJF1; AG 0008926-09.2017.4.01.0000/GO, Rel. Desembargador Federal Olindo Menezes, Quarta Turma, 31/10/2017 e-DJF1 e AG 0067944-29.2015.4.01.0000 / BA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, QUARTA TURMA, e-DJF1 de 18/10/2016.

ensejar ilegalidade com condão de consequenciar a responsabilidade do Estado tratada neste trabalho.

Ou seja, o sujeito que tem seus bens bloqueados pode enfrentar uma série de arbitrariedades no âmbito da decretação de indisponibilidade de bens no bojo das Ações de improbidade Administrativa que, caso configuradas, com base nos danos provocados por estas ilegalidades poderiam ensejar a responsabilização do Estado.

O fato é que decretação de indisponibilidade por si só já traz um potencial danoso pois ela interfere diretamente no direito à propriedade do sujeito passivo da Ação de improbidade. É sabido, que o direito de gozar e dispor de seus próprios bens, é garantia constitucional, deste modo o bloqueio de bens por si só já ofende a esfera do réu¹⁸¹.

Fica clarividente que a utilização inadequada da medida de bloqueio de bens pode gerar diversas ilegalidades ensejadoras de danos ao processado alvo desta medida, podendo ocasionar, deste modo, a responsabilização do Estado.

Percebe-se, portanto, que as ilegalidades presentes no âmbito do bloqueio de bens das ações de improbidade administrativa podem caminhar para além da decretação desmotivada da medida baseada em tutela de evidência, justamente pela aplicação for de encontro aos direcionamentos legais e jurisprudências sobre o tema.

Por este fator é que mais uma vez se justifica a responsabilidade civil do Estado por tal decisão judicial que se encaixe em algum desses aspectos analisados, surgindo o direito do processado de ser ressarcido pelos danos que uma decisão teratológica o causou.

4.2 FONTES NORMATIVAS DO CONTROLE DOS ATOS DE JUIZ

Apesar da ampla discussão presente nos tópicos anteriores sobre a necessidade de romper com ideais de influências absolutistas através da responsabilidade civil do Estado por atos Judiciais, uma análise de cunho mais específico das fontes normativas que efetivam essa ideia é de extrema importância.

¹⁸¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

As fontes normativas alvo de análise a seguir, demonstram a abertura legislativa em prol do controle dos atos de juiz, indo de encontro a essa lógica da inefabilidade e não alcançabilidade formada pela responsabilização do Estado por atos judiciais.

No tratamento da responsabilidade civil do Estado por atos judiciais, o artigo 5º inciso LXXV da Constituição Federal é a principal referência de abertura legislativa autorizadora da responsabilização do Estado.

O inciso constitucional impõe que em caso de erro judiciário, como por exemplo, prisão além do tempo fixado na sentença, o Estado será responsável pelo pagamento de indenização ao sujeito que sofreu tal dando¹⁸².

Esse preceito constitucional traz consigo um caráter de ampla importância, podendo até mesmo ser aplicado sem que haja legislação infraconstitucional específica¹⁸³. A importância desse preceito decorre da grave violação que o sujeito pode sofrer em caso de erro judiciário, violação essa que torna clarividente a necessidade de indenização ao sujeito.

Nesse inciso, o legislador evidentemente estabelece uma responsabilidade objetiva do Estado, pois para a incidência do inciso não é necessária a comprovação de culpa ou dolo, bastando apenas o nexo causal entre a ação do Estado na figura do magistrado e o dano causado¹⁸⁴.

Essa mesma responsabilização do Estado por erro judicial no que tange a prisão indevida, está contida no artigo 630 do Código Processual Penal e artigos 927 e 954 do Código Civil. Estes artigos efetivam essa ideia de responsabilização do Estado na figura do magistrado por dano causado advindo de situações ilícitas. Esses preceitos legais semelhantemente, acabam por retirar esse status inacessível do Poder judiciário, igualando o magistrado a posição dos demais agentes públicos.

O mesmo pode ser notado através da Lei Orgânica da Magistratura que em seu capítulo III versa sobre a responsabilidade Civil do Magistrado. Segundo o artigo 49

¹⁸² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

¹⁸³ ALMEIDA, Arnaldo Quirino de. A Reponsabilidade do Estado pela prisão ilegal. **Revista Consultor Jurídico**. Jul. 2005, p. 5-6. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2005-jul-24/responsabilidade_estado_prisao_ilegal?pagina=6>. Acesso em: 16 jun. 2020.

¹⁸⁴ ALMEIDA, Arnaldo Quirino de. A Reponsabilidade do Estado pela prisão ilegal. **Revista Consultor Jurídico**. Jul. 2005, p. 5-6. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2005-jul-24/responsabilidade_estado_prisao_ilegal?pagina=6>. Acesso em: 16 jun. 2020.

desta Lei, o magistrado responderá por perdas e danos quando no exercício de suas funções proceder com fraude ou dolo (além das penalidades previstas no art. 40)¹⁸⁵.

A Lei em voga, acaba por reconhecer a existência de ocasiões em que será necessária a responsabilização do magistrado, ou seja, ocasiões em que a deficiente prestação jurisdicional pode causar danos aos litigantes, danos que devem ser reparados. A lei abre espaço do fato de ser inaceitável que nos tempos atuais se tenha a ideia de responsabilização do Estado, independente do órgão responsável pelo ato¹⁸⁶.

Esse mesmo direcionamento é presente no Código Processual Civil de 2015, que em seu artigo 143 define que o juiz responderá civil e regressivamente por perdas e danos em caso de dolo ou fraude¹⁸⁷.

Esse artigo ainda traz expressamente a possibilidade de o magistrado responder regressivamente por possíveis danos, ou seja, efetivando a ideia de primeiro haver uma responsabilização estatal.

A Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019), de forma mais implícita traz essa lógica de controle dos atos do magistrado. Nessa lei, foram criadas novas formas de condutas consideradas abusivas, impondo sanções mais severas a elas¹⁸⁸.

Um exemplo presente nesta Lei que bem se assemelha com o assunto tratado (responsabilidade civil do Estado por decretação teratológica de indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa) está no artigo 36 da Lei:¹⁸⁹

¹⁸⁵ BRASIL. **Lei Complementar nº 35**, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível: < <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leis-complementares/lei-complementar-nb0-35-de-14-de-marco-de-1979#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20da%20Magistratura%20Nacional.>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

¹⁸⁶ NORONHA, Pedro Henrique Baiotto. **A Responsabilidade Civil do magistrado e do estado no exercício da prestação jurisdicional**. 2017, p. 13-17. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-responsabilidade-civil-do-magistrado-e-do-estado-no-exercicio-da-prestacao-jurisdicional/>>. Acesso em 20 mai. 2020.

¹⁸⁷ Brasil. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 16 mai. 2020.

¹⁸⁸ FREITAS, Vladimir Passos de. **Reflexos da Lei de Abuso de Autoridade sobre a magistratura**. 2019, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-01/reflexos-lei-abuso-der-autoridade-magistratura>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

¹⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 13.869**, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Art. 36. Decretar, em processo judicial, a indisponibilidade de ativos financeiros em quantia que extrapole exacerbadamente o valor estimado para a satisfação da dívida da parte e, ante a demonstração, pela parte, da excessividade da medida, deixar de corrigi-la:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

A nova Lei reconhece a gravidade da decretação incorreta da medida cautelar de bloqueio de bens e impõe ao magistrado a responsabilização por tal ato.

Com a análise desses preceitos dois raciocínios precisam estar claros. O primeiro é o fato de que muitos dispositivos já efetivam a lógica de que podem ocorrer situações em que o Poder judiciário poderá falhar e causar danos a esfera de direito do litigante e desse modo será necessária uma responsabilização.

O que prepara para o segundo raciocínio: diante da necessidade de responsabilização do Poder Judiciário, não se pode diferenciar os magistrados de outros agentes públicos, dos quais o Estado responde civilmente por seus atos, mesmo que posteriormente ingresse com ação regressiva.

Esses fatores barram a lógica trazida com a não responsabilização do Estado por atos judiciais, que é a de um Poder judiciário intocável e infalível.

4.3 AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RAZÃO DA DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS

Com bem foi delineado, a decretação de indisponibilidade de bens no processo de improbidade administrativa, baseada em tutela de evidência, tem potencial para causar uma série de danos indenizáveis. Depois de comprovado todos os requisitos ensejadores da responsabilidade civil do Estado neste caso em voga, é preciso a análise de como esses danos haverão de ser indenizados.

É importante esclarecer, mais uma vez, que a análise a seguir, assim como toda estruturação deste trabalho, parte do pressuposto do entendimento defendido anteriormente, que é o cabimento da responsabilidade civil do Estado por atos judiciais.

Nesse contexto, cabe citar o artigo 828 do Código de Processo Civil que em seu parágrafo quinto versa sobre a responsabilização do exequente quando ele deixa uma indisponibilidade excedente sobre o bem do executado¹⁹⁰.

Através desse dispositivo legal, é possível perceber que a legislação já caminha no sentido da responsabilização/reparação pelo bloqueio de bens quando usado de maneira equivocada, ou até mesmo excessiva, que como já foi mencionado, também ocorre no âmbito das ações de improbidade.

É certo, que essa reparação pode ocorrer no âmbito administrativo, isso se o Estado brevemente reconhecer sua responsabilidade e propor através de acordo o valor ou forma de reparação do dano que causou.

Contudo, existe a possibilidade do terceiro que experimenta os danos, optar por uma ação indenizatória contra a pessoa jurídica causadora do dano, que no caso do réu da ação de improbidade administrativa alvo de teratológica decretação de indisponibilidade de bens, parece ser o mais adequado.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, § 6º, estabelece que quem responde perante o prejudicado é justamente a pessoa jurídica causadora do dano e essa teria direito de regresso que poderia ter agido com dolo ou culpa¹⁹¹.

Fazendo relação com a responsabilidade civil do Estado por atos judiciais, cabe citar que o CPC de 2015 já prevê a responsabilização de integrantes das funções essenciais à Justiça (artigos, 181, 184 e 187) se esses agirem com fraude ou dolo no exercício de suas funções, contudo, tais previsões legais, não afastam a responsabilidade prevista no artigo 37 da Constituição Federal, apenas reforçam a ideia de que os agentes públicos podem responder em ação regressiva, o que nesse caso teria uma análise subjetiva¹⁹².

A responsabilização do agente, em casos de responsabilidade objetiva do Estado, mas com arguição de culpa do agente público, poderia ser por denúncia da lide, formação de litisconsórcio facultativo ou propositura de ação direta contra o agente

¹⁹⁰ Brasil. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 16 mai. 2020.

¹⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 843.

¹⁹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 841.

público. O que não caberia em ação fundada na culpa anônima do serviço ou apenas responsabilidade objetiva decorrente de risco¹⁹³.

No caso da responsabilidade civil do Estado em razão dos danos gerados pela decretação de bloqueio de bens na ação de improbidade, seria razoável que esta ação indenizatória fosse proposta logo após a decretação de indisponibilidade ser feita.

Isso porque a ilegalidade a ser discutida nesta ação pode se concretizar logo de início com a decretação do bloqueio de bens do Réu de Improbidade. A ilegalidade, como já analisada anteriormente, estaria relacionada com a tutela de evidência a ser utilizada para a decretação de bloqueio, que iria de encontro a toda lógica processual atual, ferindo princípios como motivação das decisões, contraditório e ampla defesa.

Cabe evidenciar que a ilegalidade também pode ser estabelecida depois de decretada a indisponibilidade. O uso inadequado da medida no momento da sua operacionalização pode ocasionar diversas ilegalidades capazes de fundamentar a responsabilização do Estado.

Os danos provocados pela decretação da medida de indisponibilidade eles são presentes e se efetivam com a própria decretação, isso porque a imagem do Réu de Improbidade administrativa começa a ser afetada desde aí e logo com a decretação o acusado tem seu patrimônio, muitas vezes por inteiro bloqueado.

Deste modo, não haveria motivos para retardar a propositura da ação indenizatória contra o Estado para o final da ação de Improbidade Administrativa na qual foi decretada a indisponibilidade de bens, apesar de também ser válida esta opção.

Entretanto, o que parece não ser cabível e prejudicial, é que a responsabilidade civil do Estado e a indenização pleiteada seja discutida no âmbito da Ação de Improbidade, isso porque a ação de improbidade administrativa traz aspectos próprios a serem discutidos, além de existir uma extrema diversificação das duas lides.

Introduzir outra lide no bojo na ação de improbidade administrativa onde foi decretada a indisponibilidade de bens acabaria por retardar a resolução de ambos os conflitos, o que não seria vantajoso nem para o Réu e muito menos para o Estado. O que não

¹⁹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019, p. 843.

significa dizer que a nova ação não poderia ser distribuída para o mesmo juízo, sendo livre essa definição.

Porém ainda sobre esse aspecto, cabe definir que não haveria a necessidade de estabelecer o instituto da prevenção (art. 58 do CPC) justamente por cada lide ter aspectos próprios, não ensejando a necessidade da imposição do juízo preventivo. Frisa-se que a figura de um juiz preventivo poderia de certo modo ferir a imparcialidade da nova ação a ser instaurada, pois este terá acesso a todos os autos da ação de improbidade, que em nada tem a ver com a lide da ação indenizatória.

É importante, ainda, salientar que se tratando da ação indenizatória pleiteando a Responsabilidade Civil do Estado, não é o Autor da ação de improbidade administrativa (que pode ser o MP ou até o Estado amplamente considerado) que será réu, e sim o Estado na figura da pessoa jurídica representante do sistema judiciário.

Essa distinção é importante ser esclarecida, porque em ações judiciais em geral, não somente nas ações de improbidade administrativa, algumas disposições do Código Processual Civil tendem a atribuir a responsabilidade por danos advindo das decretações de medidas provisórias ao Autor da ação e não ao Estado.¹⁹⁴

Isso porque o autor também pode responder pelos danos que causar ao réu em razão da execução de decisões. Assim define os artigos 520, § 4º, 776, 828, § 5º, do Código Processual Civil de 2015.

Contudo, a decisão que decreta a indisponibilidade de bens é um ato jurisdicional praticado por agente público, o autor (que no caso da ação de improbidade pode ser também o Estado) é apenas um usuário do serviço público judicial. Ainda que a iniciativa tenha vindo do Autor no âmbito da ação de improbidade, é o magistrado que analisa, fundamenta, nega ou concede o que está sendo pleiteado¹⁹⁵.

Cabe lembrar que é dever do Estado prestar uma jurisdição coerente, boa e correta, inclusive, os usuários da jurisdição são protegidos por Lei, art. 37 parágrafo 6º da Constituição Federal¹⁹⁶.

¹⁹⁴ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Responsabilidade Civil do Estado por denegação do acesso à justiça. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 262, p. 199-232, jan./abr. 2013, p. 205.

¹⁹⁵ BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Responsabilidade Civil do Estado por denegação do acesso à justiça. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 262, p. 199-232, jan./abr. 2013, p. 205.

¹⁹⁶ ARAÚJO, Edmir Netto. **Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 97.

Superado alguns entendimentos diversos sobre como se dará a ação indenizatória baseada na responsabilidade civil objetiva do Estado, é importante frisar alguns pontos que esta ação não pode se eximir de compor.

O interessado na ação, assim como no procedimento habitual indicado nas ações indenizatórias deve estabelecer a indenização pretendida, sob pena do pedido ser considerado ilícito. Essa ação deve respeitar a figura do Estado como Réu e com isso todas as suas prerrogativas.

Como a pretensão da ação em voga (indenização pelos danos causados pela ilegal decretação de indisponibilidade de bens no processo de improbidade administrativa) não é uma relação e trato sucessivo, ficou estabelecido por Lei que prescreverá em cinco anos, o direito de indenização de danos ocasionados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado, o conhecido prazo quinquenal. Esse prazo tem início com a ciência inequívoca da vítima, que poderia ser considerada com a publicação da decisão que decreta a indisponibilidade¹⁹⁷.

Cabe mencionar que a ação indenizatória aqui traçada, caso fosse aceita pela ordem legal vigente atual, atuaria como mecanismo de barreira de decisões não fundamentada de magistrados, decisões ilegais e que fogem dos parâmetros de justiça.

É extremamente importante para o Judiciário que mecanismos assim sejam previstos, não é à toa que como analisado no decorrer deste trabalho é possível perceber uma série de institutos e textos legais que impõe um limite a atividade jurisdicional do magistrado, trazendo previsão de responsabilização caso esses limites impostos sejam ultrapassados.

A responsabilização do magistrado por decisões que vão de encontro com a legalidade aproxima as demandas judiciais do seu fim mais importante que é a realização da justiça¹⁹⁸.

¹⁹⁷ NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Manual de Responsabilidade Civil do Estado**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2018, p. 384.

¹⁹⁸ LORENZET, Fernanda. **Responsabilidade Civil do Magistrado**. 2001. Tese. (Bacharelado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Orientador: Prof. Antonio Alves do Prado Filho, p. 27-28. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/44590/M30.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 15 jul. 2020.

Assim, atrelar essa responsabilização do Estado à responsabilização do seu agente público, é configurar um cenário ainda maior de segurança jurídica para as decisões do âmbito judicial, isso porque os juízes mesmo no papel de agentes políticos não deixam de ser agentes públicos¹⁹⁹.

¹⁹⁹ ROSA. Marcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 166.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente estudo, constatou-se que no âmbito do direito administrativo brasileiro ainda existe uma grande influência de diretrizes de ideias absolutistas.

Diante do cenário traçado pelo entendimento jurisprudencial, as possibilidades de Responsabilidade do Estado por atos judiciais são mínimas, não abarcando as inúmeras possibilidades em que o Poder judiciário pode ser o causador de dano ao processado ou processante.

Contudo, sustenta o presente trabalho, que a legislação atual em diversos textos, já prevê a ideia de que em diversas situações o magistrado pode incorrer em erros capazes de ferir a esfera de direito dos sujeitos processuais. A Lei Orgânica da Magistratura e Lei de abuso de autoridade, ao estabelecerem a responsabilidade civil dos juízes dão exemplos de como já são previstas situações de falhas do Magistrado.

Acontece que o Estado acaba por se eximir da responsabilidade civil por atos desses agentes públicos, mesmo tendo dispositivos legais que já consagrem tal ideia, como o artigo 5º inciso LXXV da Constituição Federal.

O Poder judiciário, diante da impossibilidade da responsabilização do Estado por ato judicial, acaba por efetivar no plano fático uma imagem de inacessibilidade e infabilidade, o que não condiz com a realidade.

Não se pode perder de vista que essa impossibilidade de responsabilização do Estado efetiva ideais absolutistas que vão totalmente de encontro com o intuito do instituto geral da responsabilização civil do Estado.

Ocorre, que como mencionado, o contexto firmado de irresponsabilidade do Estado perante atos judiciais, acaba por trazer a consequência de que em casos como do réu de improbidade administrativa que teve seus bens indisponíveis incorretamente, não haja nenhuma responsabilização pelos danos causados.

Como demonstrado no corpo do presente trabalho, as decretações de bloqueios de bens no âmbito nas ações de improbidade administrativa, por utilizarem erroneamente a tutela processual de evidência como exigência para sua efetivação. Acabam por produzir decisões desmotivadas, incoerentes e não condizentes com o intuito da aplicação das medidas cautelares.

Isso pode ser percebido justamente pela exclusão do critério do perigo da demora no momento da decretação da indisponibilidade, fator este que deveria ser utilizado como critério principal na operacionalização da medida cautelar.

Nessa conjuntura, havendo a decretação incorreta do bloqueio de bens para o réu de improbidade administrativa, surgem diversos danos que no contexto atual não encontram amparo legal suficiente para o pleito de indenização.

Visando superar a falta de uma imposição legal sobre a forma de reparo desses inegáveis danos, demonstra-se necessário abranger o instituto da responsabilidade civil do Estado para os atos judiciais, isso no que tange a decretação de bloqueio de bens no âmbito dos processos de improbidade.

Com o intuito de garantir que o Estado seja responsabilizado por ato provocado na figura de seus agentes público, rompendo com a exclusão de agentes do Poder Judiciário nesse contexto, é que se defende a responsabilização civil do Estado pelos danos causados pela decretação desmotivada da medida de indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa.

Tal proposta traz um equilíbrio a própria ação de improbidade, que por conter caráter gravoso inerte a ela, deve ser conduzida de uma forma a não sobrepor os interesses do Estado em face do acusado de tal maneira a causar danos.

Semelhantemente, traz um controle maior dos atos do judiciário, o que tende a ser de extrema importância, a evitar decisões infundadas e com isso a manutenção da justiça. Além de trazer igualdade entre o tratamento de agentes públicos pertencentes ao Poder Judiciário no que tange a responsabilização civil do Estado com os demais agentes.

Por fim, essa proposta efetiva o Estado democrático de direito, onde o Estado deve ser responsabilizado (de acordo com os parâmetros legais) por dano que venha causar, que é o que versa o instituto da Responsabilização Civil do Estado.

REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado. **A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil**. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 9, n. 44, p. 67-99, jul./ago. 2007

ALMEIDA, Arnaldo Quirino de. A Reponsabilidade do Estado pela prisão ilegal. **Revista Consultor Jurídico**. Jul. 2005. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2005-jul-24/responsabilidade_estado_prisao_ilegal?pagina=6>. Acesso em: 16 jun. 2020.

ANDRADE, Adriano. **Interesses difusos e coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Edmir Netto. **Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Responsabilidade Civil do Estado por denegação do acesso à justiça. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 262, p. 199-232, jan./abr. 2013.

BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/92**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BINENBONJ, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008.

BITENCOURT, Eurico Neto. **Improbidade Administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm#:~:text=Art%201%C2%BA%20%2D%20O%20Brasil%20%C3%A9,em%20seu%20nome%20%C3%A9%20exercido.&text=%C2%A7%203%C2%BA%20%2D%20Os%20Estados%2C%20o,Munic%C3%ADpios%20poder%C3%A3o%20ter%20s%C3%ADmbolos%20pr%C3%B3prios.>. Acesso em: 16 mai. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 mai. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 35**, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível: < <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leis-complementares/lei-complementar-nb0-35-de-14-de-marco-de-1979#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20da%20Magistratura%20Nacional.>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

_____. **Lei nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 16 mai. 2020.

_____. **Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm#:~:text=I%20%2D%20praticar%20ato%20visando%20fim,previsto%2C%20na%20regra%20de%20compet%C3%A2ncia%3B&text=Independentemente%20das%20san%C3%A7%C3%B5es%20penais%2C%20civis,Art.>. Acesso em: 10 mai. 2020.

_____. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 16 mai. 2020.

_____. **Lei nº 13.869**, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm>. Acesso em: 16 mai. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1445093 MG 2019/0032817-0**. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Associação Brasileira Das Empresas De Ecoturismo E Turismo De Aventura – ABETA. Recorrido: Relatoria: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, DJ 01 abr. 2019. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859231467/agravo-interno-no-agravo-em-recurso-especial-agint-no-aresp-1445093-mg-2019-0032817-0/inteiro-teor-859231477?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

_____. **Agravo Interno no Recurso Especial 1567584 DF 2015/0247733-6**. Relatoria: Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, DJ 16 fev. 2017. Disponível: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/443359653/agravo-interno-no-recurso-especial-agint-no-resp-1567584-df-2015-0247733-6?ref=serp>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

_____. **Agravo em Recurso Especial : AREsp 1402103 SP 2018/0308891-4**. Agravante: Alvaro Cesar Mendes Filpo e outros. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora: Min. Assusete Magalhães. Brasília, DF, DJ 20 mai. 2019. Disponível em: <

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/871571133/agravo-em-recurso-especial-aresp-1402103-sp-2018-0308891-4?ref=juris-tabs> >. Acesso em: 28 jun. 2020.

_____. _____. **Agravo Regimental No Recurso Especial no Resp 1191497 RS 2010/0075958-9**. Agravante: Paulo Jorge Sarkis. Agravado: Ministério Público Federal. Relatoria: Min. Humberto Martins. Brasília, DF, DJ 20 nov. 2012. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22852796/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1191497-rs-2010-0075958-9-stj>>. Acesso em: 28 jun. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial 604151 RS 2003/0196512-5**. Recorrente: Osvaldo Nascimento da Silva. Recorrido: Ministério Público Do Estado Do Rio Grande do Sul. Relator: Min. José Delgado. Brasília, DF, DJ 25 abr. 2006. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/45657/recurso-especial-resp-604151-rs-2003-0196512-5/inteiro-teor-100049614>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial 1038467 SP 2007/0263328-0**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Hélio Miachon Bueno. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Brasília, DF, DJ 12 mai. 2009. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4127337/recurso-especial-resp-1038467-sp-2007-0263328-0/inteiro-teor-12209880> >. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial 1190846 PI 2010/0075404-6**. Relatoria: Min. Castro Meira. Brasília, DF, DJ 16 dez. 2010. Disponível: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19127326/recurso-especial-resp-1190846-pi-2010-0075404-6-stj>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial 1287422 SE 2011/0245867-5**. Recorrente: Alice Maria Dantas Ferreira. Recorrido: Ministério Público Do Estado De Sergipe Relatoria: Min. Eliana Calmon. Brasília, DF, DJ 15 ago. 2013. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24048279/recurso-especial-resp-1287422-se-2011-0245867-5-stj/inteiro-teor-24048280>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Com Agravo 756.753**. Agravante: Cristiano Gomes da Rocha. Agravado. Estado de Pernambuco. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, DJ 23 set. 2013. Disponível: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24183923/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-756753-pe-stf/inteiro-teor-111905718>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BUENO, Cassio Scarpinella.. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil 2**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CARGNIN, Matheus Generali. **As espécies de atos de Improbidade Administrativa**. 2008. Tese. (Bacharelado em Direito). – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Orientadora: Maria Isabel de Azevedo Souza. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/25468>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodvm*, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

CERON, Cristiane Freier. Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais típicos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 16, fev. 2007. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao016/Cristiane_Ceron.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora *JusPodvm*, 2019.

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

DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Curso de Direito Processual Civil**. V 2. 11 ed. Salvador: *JusPodvm*, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Brasileiro**, v. 4: direito das coisas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação, jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Limites da Lei de indisponibilidade de bens na Lei nº 8.429/92**, 2011. Disponível em: <<http://fazziojuridico.com.br/limites-da-indisponibilidade-de-bens-na-lei-842992/>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 210, p. 171-181, out. 1997. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47094>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

FONSECA COSTA, Eduardo José. **O “Direito vivo” das liminares: Um estudo pragmático sobre os pressupostos para sua concessão**, 2009. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp119699.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2020.

FONSECA, Fernando da. **Comentários à lei de Improbidade administrativa**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Reflexos da Lei de Abuso de Autoridade sobre a magistratura**. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-01/reflexos-lei-abuso-der-autoridade-magistratura>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

GRECO, Leonardo. A Tutela da urgência e a tutela da evidência no código de processo civil de 2014/2014. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Volume XIV, 2014. p. 312. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/index>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2014.

_____. _____. _____. _____. 2018.

LORENZET, Fernanda. **Responsabilidade Civil do Magistrado**. 2001. Tese. (Bacharelado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Orientador: Prof. Antonio Alves do Prado Filho. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/44590/M30.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 15 jul. 2020

LUCCA RAMINA, Rodrigo. **O Dever de Motivação das Decisões Judiciais**. Salvador: *JusPodivm*, 2019.

JORGE CHEIM, Jorge; MARCELO ABELHA, Rodrigues; ARRUDA ALVIM, Eduardo. **Temas de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento ilícito de agentes públicos: Evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio, Lei Federal 8.429/92. **Revista dos Tribunais**. Ano 87, v. 755.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. A Responsabilidade do Poder Público pelo manejo indevido de Ação de Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, out./dez. 2004m p. 102. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44064/44745>. Acesso em: 27 mai. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. _____. _____. _____. 2019.

NEIVA, José Antônio Lisboa. **Improbidade administrativa legislação comentada artigo por artigo doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Editora Impetus Ltda, 2009.

NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Manual de Responsabilidade Civil do Estado**. Salvador: Editora *JusPodivm*, 2018.

NOLASCO, Rita Dias. **Ação de Improbidade Administrativa: Efeitos e Efetividade da Sentença de Procedência**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2010.

NORONHA, Pedro Henrique Baiotto. **A Responsabilidade Civil do magistrado e do estado no exercício da prestação jurisdicional**. 2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-responsabilidade-civil-do-magistrado-e-do-estado-no-exercicio-da-prestacao-jurisdicional/>>. Acesso em 20 mai. 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. Legislação e jurisprudência atualizadas. São Paulo: Atlas, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando; FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 2º edição. São Paulo: Atlas, 1997.

PEIXOTO, Geovane de Mori. **Segurança Jurídica e a tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios**. 2016. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 62. Orientador: Saulo José Casali Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/21285>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

RAATZ, Igor. Tutela antecipada, Tutela cautelar e Tutela de evidência como espécies de Tutela Provisória no Novo Código de Processo Civil. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Volume 15. jan./jun. 2015, p. 277-279. Disponível em: <www.redp.com.br>. Acesso em: 18 mai. 2020.

REIS, Tiago. **Bacenjud: saiba como funciona o bloqueio de bens pelo Banco Central**. 2019. Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/bacenjud/>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

ROSA. Marcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUZA, José Guilherme de. A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da atividade Judiciária. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, ano 79. n. 652, p. 29-49, fevereiro. 1990.

TALAMINI, Eduardo. Tutela de Urgência no Projeto de Novo Código de Processo Civil: Estabilização da Medida Urgente e a “monitoração” do Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, 2012. p. 18. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/365409757/TALAMINI-Eduardo-Tutela-de-Urgencia-no-Projeto-de-novo-Codigo-de-Processo-Civil-A-Estabilizacao-da-Medida-Urgente-e-a-Monitorizacao-do-Processo-Ci>>. Acesso em: 18 mai. 2020.