

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**A TUTELA PROVISÓRIA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NO REGIME DA  
LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Dijeison Tiago Rios Nascimento  
Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas

**BRASÍLIA-DF**

**2022**

**DIJEISON TIAGO RIOS NASCIMENTO**

**A TUTELA PROVISÓRIA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NO REGIME DA  
LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas

**BRASÍLIA**

**2022**

---

N244t Nascimento, Dijeison Tiago Rios

A tutela provisória de indisponibilidade de bens no regime da Lei de Improbidade Administrativa / Dijeison Tiago Rios Nascimento. – Brasília: IDP, 2022.

168 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional, Brasília, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas.

1. Tutela provisória. 2. Indisponibilidade de bens. 3. Improbidade Administrativa. I. Título.

CDD: 341.336

**DIJEISON TIAGO RIOS NASCIMENTO**

**A TUTELA PROVISÓRIA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NO REGIME DA  
LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas

Brasília, 28 de novembro de 2022.

Data da defesa

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Dr. Fábio Lima Quintas**  
**Orientador**

---

**Prof. Dra. Marilda de Paula Silveira**  
**Examinadora**

---

**Prof. Dr. Francisco Schertel Ferreira Mendes**  
**Examinador**

A Leila e ao Frederico, por todo amor e  
confiança, na esperança de que esta singela  
homenagem me absolva, ainda que  
parcialmente, da culpa por não lhes ofertar a  
atenção que merecem e lhes devo.

## AGRADECIMENTO

A minha mãe, meu infinito agradecimento. Por sempre acreditar e transmitir que a dedicação ao estudo nos conduz aos nossos sonhos.

A minha esposa Leila Rios, pela imensa ajuda e dedicação durante essa jornada no Direito. A sua assistência foi fundamental para que eu pudesse realizar esse objetivo. Certamente esse trabalho não seria o mesmo sem você por perto.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Fábio Lima Quintas, por toda a força, pela atenção, pelos preciosos apontamentos e pela oportunidade de ter sido seu aluno. Meu mais sincero agradecimento!

Agradeço ao Prof. Dr. Francisco Schertel Ferreira Mendes e à Prof. Dra. Marilda de Paula Silveira pela atenção, pelos ensinamentos e por abrilhantarem as bancas de qualificação e de defesa do presente trabalho.

Agradeço aos amigos da Turma do 2º/2020, do Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional do IDP. Foram incontáveis as vezes que me senti privilegiado por tê-los como companheiros, mesmo de forma virtual.

Agradeço ao Superior Tribunal de Justiça pelo apoio financeiro a este estudo e por acreditar na capacitação dos seus servidores como instrumento de valorização. E, especialmente, aos amigos da Secretaria de Documentação, da Coordenadoria de Gestão Documental, da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva e da Coordenadoria de Memória e Cultura, que me deram o apoio necessário nos momentos de maiores dificuldades.

A todos, muito obrigado!

## RESUMO

No ano de 2021, o legislador ordinário promoveu significativas mudanças na Lei de Improbidade Administrativa. As alterações realizadas visaram sanar, dentre outras questões, a falta de dispositivo legal expreso relacionado à natureza jurídica da tutela provisória de indisponibilidade de bens e as controvérsias jurídicas sobre o assunto. Nesse contexto de indefinição normativa, o objetivo deste trabalho encontra-se em analisar a constitucionalidade do atual regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n. 14.230/2021. A metodologia utilizada na investigação do problema foi a descritiva-exploratória, com destaque para a análise da argumentação jurídica construída ao longo dos últimos vinte anos pela doutrina e pela jurisprudência. Para atingir o objetivo proposto, primeiramente, foram apresentados os contornos da Lei de Improbidade Administrativa no ordenamento pátrio, o contexto jurídico-político da sua atualização e as divergências interpretativas relacionadas ao novo regramento. Na sequência, foram apresentadas as características essenciais das medidas cautelares no âmbito do Processo Civil e Penal brasileiros, o que contribuiu para a análise da constitucionalidade do atual regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens. O terceiro momento do estudo teve como foco a análise dos aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais relacionados à medida cautelar de indisponibilidade de bens, ocasião em que foram apresentados dados extraídos do Portal de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, demonstrando os principais pontos da argumentação jurídica construída pela Corte nos últimos 20 anos. Por fim, o último capítulo foi destinado à análise da constitucionalidade do novo regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens em ações de improbidade administrativa. Concluiu-se que o novo dispositivo legal, que demanda a presença do duplo requisito das medidas cautelares (*fumus boni iuris e periculum in mora*), é o que melhor se enquadra aos princípios jurídicos vigentes no sistema normativo brasileiro.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Indisponibilidade de bens. Tutela provisória. *Periculum in mora*. Constitucionalidade.

## ABSTRACT

In 2021, the ordinary legislator made significant changes to the Administrative Improbability Law - AIL. The changes made aimed to remedy, among other issues, the lack of an express legal provision related to the legal nature of the provisional protection of unavailability of goods and the legal controversies on the subject. In this context of normative uncertainty, the objective of this work is to analyse the constitutionality of the current regime of provisional protection of unavailability of goods, introduced in the Brazilian legal system by Law n. 14,230/2021. The methodology used in the investigation of the problem was descriptive-exploratory, with emphasis on the analysis of legal arguments built over the last twenty years by doctrine and jurisprudence. To achieve the proposed objective, first, the outlines of the AIL in the national order, the legal-political context of the update of the AIL and the interpretative divergences related to the new regulation were presented. Subsequently, the essential characteristics of precautionary measures within the scope of the Brazilian Civil and Criminal Procedure were presented, which contributed to the analysis of the constitutionality of the current regime of provisional protection of unavailability of assets. The third moment of the study focused on the analysis of the legal, doctrinal, and jurisprudential aspects related to the precautionary measure of unavailability of goods, at which time data extracted from the Jurisprudence Portal of the Superior Court of Justice were presented, demonstrating the main points of the legal argument built by the Court in the last 20 years. Finally, the last chapter was aimed at analysing the constitutionality of the new regime of provisional protection of unavailability of assets in administrative improbity actions. It was concluded that the new legal provision, which demands the presence of the double requirement of precautionary measures (*fumus boni iuris* and *periculum in mora*), is the one that best fits the legal principles in force in the Brazilian regulatory system.

**Keywords:** Administrative improbity. Unavailability of goods. Provisional guardianship. *Periculum in mora*. Constitutionality.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese dos principais argumentos doutrinários sobre as medidas cautelares no âmbito civil e penal .....	50
Quadro 2: Comparativo entre o texto original do PL n. 10.887/2018 (elaborado pela Comissão de Juristas) e o conteúdo do Tema n. 701 do STJ .....	54
Quadro 3: Comparativo do art. 16, §§ 3º, 4º e 8º, da Lei n. 8.429/1992 (atualizada), com a Jurisprudência que vigorou no STJ até 2009.....	55
Quadro 4: Evolução dos dispositivos legais sobre indisponibilidade de bens na LIA .....	56
Quadro 5: Resumo dos dados pesquisados no Superior Tribunal de Justiça .....	68
Quadro 6: Conjunto de processos em que houve a defesa do duplo requisito no acórdão.....	70
Quadro 7: Processos em que o Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho teve que ceder a relatoria do acórdão para dar espaço para a tese do <i>periculum in mora</i> implícito .....	72
Quadro 8: Processos com fundamentação mais bem estruturada sobre os requisitos das medidas cautelares de indisponibilidade de bens.....	73
Quadro 9: Requisitos necessários para o deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens antes da Lei n. 14.230/2021.....	78
Quadro 10: Síntese dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais apresentados – Necessária demonstração do <i>fumus boni iuris</i> e do <i>periculum in mora</i> .....	83
Quadro 11: Síntese dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais apresentados – Necessária demonstração do <i>fumus boni iuris</i> e <i>periculum in mora</i> presumido.....	83
Quadro 12: Síntese dos argumentos relacionados à aproximação com os preceitos do Direito Sancionador .....	84
Quadro 13: Recursos Especiais do TJSC que desafiaram a jurisprudência do STJ .....	85
Quadro 14: Processo sobre indisponibilidade de bens julgado após a publicação da Lei n. 14.230/2021 .....	89
Quadro 15: Comparativo entre o texto art. art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992 (atualizada) e o conteúdo do Tema n. 701 do STJ .....	97
Quadro 16: Ações de improbidade administrativa sem pedido de indisponibilidade de bens, autuadas entre setembro de 2014 e janeiro de 2022. ....	102
Quadro 17: Ações de improbidade administrativa com pedido de indisponibilidade de bens, autuadas entre setembro de 2014 e janeiro de 2022 .....	102
Quadro 18: Situação do processo 0706290-66.2020.8.07.0018 (TJDFT).....	103

Quadro 19: Formulário aplicado no Superior Tribunal de Justiça 1º e 31 de janeiro de 2022 .....	149
Quadro 20: Processos pesquisados na plataforma de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça .....	151

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantidade de pedido de indisponibilidade de bens no TJDFT entre setembro de 2014 e janeiro de 2022.....	152
Gráfico 2: Quantidade de sentenças absolutórias em casos que houve a decretação da indisponibilidade de bens .....	152
Gráfico 3: Atuação das instituições no combate à improbidade administrativa no âmbito do Distrito Federal.....	153

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Comparação entre processos sem e com pedido de indisponibilidade de bens .....	104
Figura 2: Página da Pesquisa de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça com a aplicação dos critérios de busca.....	150

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgInt	Agravo Interno
AREsp	Agravo em Recurso Especial
CF	Constituição Federal
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PJe	Processo Judicial Eletrônico
REsp	Recursos Especiais
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 CONTORNOS DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>9</b>
1.1 O combate à corrupção no âmbito da Administração Pública .....	9
1.2 O advento da Lei n. 8.429/1992 no regime constitucional.....	12
1.3 Natureza do regime da improbidade administrativa.....	18
1.4 Contexto de atualização da Lei n. 8.429/1992 .....	21
1.5 Polêmicas em torno do novo regramento .....	26
<b>2 MEDIDAS CAUTELARES .....</b>	<b>29</b>
2.1 Medidas cautelares no Processo Civil brasileiro.....	31
2.1.1 Necessidade de comprovação do <i>periculum in mora</i> e do <i>fumus boni iuris</i> .....	34
2.1.2 A observância do devido processo legal nas medidas cautelares.....	37
2.1.3 Caráter excepcional das medidas cautelares.....	40
2.2 Medidas cautelares no âmbito do Processo Penal .....	42
2.3 Classificação das medidas cautelares no Processo Penal.....	44
2.4 Dever de fundamentação nas medidas cautelares .....	48
2.5 Síntese dos principais argumentos apresentados.....	50
<b>3 INDISPONIBILIDADE DE BENS EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>52</b>
3.1 Aspectos legais relacionados à tutela provisória de indisponibilidade de bens .....	52
3.2 Aspectos doutrinários relacionados à medida cautelar de indisponibilidade de bens..	58
.....	58
3.2.1 Necessidade de demonstração do duplo requisito ( <i>fumus boni iuris</i> e <i>periculum in mora</i> ) .....	58
3.2.2 <i>Periculum in mora</i> presumido .....	63
3.3 Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça relacionada à tutela provisória de indisponibilidade de bens .....	66
3.3.1 Escopo da coleta de dados no Portal de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça .....	67
3.3.2 Análise dos dados coletado no Portal de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça .....	69

3.4	Aproximação com os preceitos do Direito Sancionador .....	79
3.5	Síntese dos principais argumentos apresentados pela doutrina e pela jurisprudência . .....	82
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16, § 3º, DA LEI 8.429/1992</b>	<b>85</b>
4.1	Tutela provisória de indisponibilidade de bens e as garantias fundamentais.....	87
4.1.1	Princípio da legalidade .....	88
4.1.2	Princípio da proporcionalidade.....	91
4.1.3	Princípio da razoabilidade .....	94
4.1.4	Princípio do devido processo legal.....	96
4.1.5	Princípio da presunção de inocência .....	98
4.2	Inversão do ônus do tempo do processo.....	101
4.3	Aspectos conclusivos sobre o novo regime jurídico da tutela provisória de indisponibilidade de bens .....	106
4.3.1	Combate ao automatismo .....	111
4.3.2	O art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992 não compromete o combate à corrupção .	114
4.3.3	Pressupostos jurídicos extraídos do julgamento do Agravo em Recursos Extraordinário n. 843.989/PR (Tema n. 1199).....	115
4.3.4	Enquadramento do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992 .....	117
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>122</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>126</b>
	<b>APÊNDICE I – FORMULÁRIOS DE PESQUISA – STJ.....</b>	<b>149</b>
	<b>APÊNDICE II – CRITÉRIOS DE BUSCA UTILIZADOS STJ.....</b>	<b>150</b>
	<b>APÊNDICE III – PROCESSOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA .....</b>	<b>151</b>
	<b>APÊNDICE IV – DADOS DO TJDFT .....</b>	<b>152</b>

## INTRODUÇÃO

A decretação de indisponibilidade de bens, no âmbito das ações de improbidade administrativa, possui fundamento normativo no art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, bem como no art. 16, da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), atualizado pela Lei n. 14.230/2021. Por se tratar de instrumento jurídico bastante utilizado pelo Poder Público no combate à corrupção, a sua aplicação tem suscitado, ao longo das últimas duas décadas, grandes controvérsias jurídicas e políticas.

Com o objetivo de pacificar as diversas as controvérsias interpretativas referentes ao texto do art. 7 da Lei n. 8.429/1992, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) atuou no sentido de fixar importantes teses jurídicas sobre o assunto nos últimos anos, sendo uma das principais, a que trata da tutela provisória em decretos de indisponibilidade de bens.

Entre os anos 2000 e 2009, era predominante no Tribunal o entendimento de que a tutela provisória nos decretos de indisponibilidade de bens se tratava de tutela de urgência, demandando a presença de *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a sua efetivação. No dizer de Peña, “Se de um lado o art. 7º não exige expressamente a demonstração do *periculum in mora*, de outro não o dispensa, de sorte que deve preponderar a regra geral das medidas cautelares: o duplo requisito”.<sup>1</sup>

Para o Ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça, Napoleão Nunes Maia Filho, grande defensor dessa tese, “a indisponibilidade de bens possui natureza cautelar, exigindo a demonstração do duplo requisito para sua decretação, não podendo se confundir com a tutela de evidência, que exigiria prova documental irrefutável.”<sup>2</sup> Essa linha interpretativa também pode ser verificada no acórdão referente ao REsp n. 821.720/DF, relatado pelo Ministro João Otávio de Noronha e acompanhado pelos Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Eliana Calmon, segundo o qual:

1. A medida prevista no art. 7º da Lei n. 8.429/92 é atinente ao poder geral de cautela do Juiz, previsto no art. 798 do Código de Processo Civil, pelo que seu deferimento exige a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.
2. O *periculum in mora* significa o fundado temor de que, enquanto se aguarda a tutela definitiva, venham a ocorrer fatos que prejudiquem a apreciação da ação principal. A hipótese de dano deve ser provável, no sentido de caminhar em direção à certeza, não

---

<sup>1</sup> PEÑA, Eduardo Chemale Selistre. **Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo. Ano 38, vol. 224, outubro de 2013. Revista dos Tribunais. p. 353.

<sup>2</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.366.721/BA. União. C C de S. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 19 de setembro de 2014. **DJe**. Brasília, 19 set. 2014. p. 1-24. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num\\_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 18 nov. 2021. p. 4.

bastando eventual possibilidade, assentada em meras conjecturas da parte interessada.<sup>3</sup>

O posicionamento acima começou a sofrer modificações em 2009, sendo definitivamente alterado em 2014, no julgamento do REsp n. 1.366.721/BA. No referido processo, submetido ao rito dos recursos repetitivos, a Corte Superior consolidou seu entendimento sobre dois pontos importantes: a) *periculum in mora* presumido no comando legal; e b) a natureza jurídica da tutela provisória no decreto de indisponibilidade de bens.

[...] no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992, verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao erário, estando o *periculum in mora* implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição.<sup>4</sup>

Na esteira da nova interpretação, o Ministro Mauro Campbell, do STJ, argumentou que “a pretensão cautelar de indisponibilidade de bens, no âmbito da ação civil de improbidade administrativa, não se trata de uma típica tutela de urgência, mas sim de uma tutela de evidência”.<sup>5</sup> Esse posicionamento já era observado nas suas manifestações jurídicas anos antes da criação do Tema n. 701, como pode ser observado no julgamento do REsp n. 1.319.515/ES, realizado no ano de 2012:

[...] 3. As medidas cautelares, em regra, como tutelas emergenciais, exigem, para a sua concessão, o cumprimento de dois requisitos: o *fumus boni juris* (plausibilidade do direito alegado) e o *periculum in mora* (fundado receio de que a outra parte, antes do julgamento da lide, cause ao seu direito lesão grave ou de difícil reparação).

4. No caso da medida cautelar de indisponibilidade, prevista no art. 7º da LIA, não se vislumbra uma típica tutela de urgência, como descrito acima, mas sim uma tutela de evidência, uma vez que o *periculum in mora* não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio e, sim, da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade. O próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, em vista da redação imperativa da Constituição Federal (art. 37, §4º) e da própria Lei de Improbidade (art. 7º).<sup>6</sup>

<sup>3</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão 821.720/DF. G B LTDA. Ministério Público Federal. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, DF, 23 de outubro de 2007. **DJe**. Brasília, 30 nov. 2007. p. 1-1. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3494212&num\\_registro=200600178424&data=20071130&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3494212&num_registro=200600178424&data=20071130&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 26 fev. 2022. p. 1.

<sup>4</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.366.721/BA. União. C C de S. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 19 de setembro de 2014. **DJe**. Brasília, 19 set. 2014. p. 1-24. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num\\_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 18 nov. 2021. p. 1 – 2.

<sup>5</sup> MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade Administrativa - Temas Atuais e Controvertidos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. 9788530972653. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653/>. Acesso em: 17 nov. 2021. p. 244.

<sup>6</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferraço. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Mauro Campbell

Após tentativa do STJ de pacificar essa duradoura controvérsia jurídica, o tema voltou a ter grande destaque em virtude da discussão do Projeto de Lei n. 10.887/2018 e sua posterior conversão na Lei n. 14.230/2021, que, entre muitos pontos polêmicos, alterou a Lei n. 8.429/1992 no tocante à tutela provisória de indisponibilidade de bens. Após a modificação da LIA, o art. 16, da Lei n. 8.429/1992, passou a contar com a seguinte redação:

[...] § 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o *caput* deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

[...] § 8º Aplica-se à indisponibilidade de bens regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).<sup>7</sup>

Com base no novo comando normativo, o pedido de indisponibilidade de bens somente será deferido mediante a demonstração de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo. Ele também determina que, sempre que cabível, deve ser utilizado o regime da tutela provisória de urgência. O texto da LIA deixou claro o novo posicionamento do legislador ordinário, mas em que medida o novo parâmetro normativo pode ser considerado suficiente para resolver um problema doutrinário e jurisprudencial que se arrasta há anos?

Além de o novo dispositivo legal contrariar frontalmente a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a tutela provisória de indisponibilidade de bens, a mudança legislativa tramitou em meio a um grande debate entre a classe política e os órgãos de persecução.

A discussão em torno da nova configuração da LIA foi intensa. Constatou-se que, além dos argumentos eminentemente jurídicos, havia muitos interesses políticos envolvidos na disputa. A Frente Nacional dos Prefeitos, em defesa dos seus membros, ponderou que os gestores municipais “[...] são favoráveis à transparência, à prevenção e apoiam fortemente o combate à corrupção. No entanto, defende que é necessário que não haja a criminalização da política como princípio, sob pena de afastar pessoas sérias dos cargos públicos”.<sup>8</sup>

---

Marques. Brasília, DF, 22 de agosto de 2012. **DJe**. Brasília, 21 set. 2012. p. 1-13. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num\\_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF). Acesso em: 16 fev. 2022. p. 1.

<sup>7</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 3 jun. 1992. Atualizada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 3 nov. 2021

<sup>8</sup> FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (Brasil). **FNP participa de audiência pública sobre revisão da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://fnp.org.br/noticias/item/2622-fnp-participa-de-audiencia-publica-sobre-revisao-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 16 fev. 2022. n.p.

Por outro lado, na defesa da eficiência no combate à corrupção, o Ministério Público contrapôs o argumento alegando que a nova orientação normativa representa um claro “retrocesso contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nas Convenções Internacionais contra a Corrupção (OCDE, OEA e ONU), internalizadas no ordenamento brasileiro como normas supralegais”.<sup>9</sup> Na perspectiva do *Parquet*:

A exigência de demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, prevista no novo parágrafo 3º do artigo 16 da LIA é inconstitucional, por violação ao devido processo legal, proporcionalidade e ao artigo 37, §4º da CF, na medida em que, sem justificativa constitucional adequada e suficiente, reduz a proteção cautelar da tutela judicial do bem jurídico tutelado e violado pela prática da improbidade administrativa.<sup>10</sup>

Verifica-se que não é uma questão simples de ser resolvida. Para demonstrar de forma prática a complexidade da discussão relacionada à tutela provisória de indisponibilidade de bens no âmbito da LIA, segue o texto do acórdão do REsp n. 1.809.837/SC, proferido em 2019, aproximadamente cinco anos após a fixação do Tema n. 701 por parte do STJ. Segundo o Tribunal Catarinense:

2. O Juízo de primeira instância, a partir do exame dos fatos da causa, concluiu pela verossimilhança das alegações feitas na inicial, razão pela qual decretou a indisponibilidade dos bens dos requeridos.
3. O Tribunal *a quo* deu provimento ao Agravo de Instrumento dos réus, sob o fundamento de que, "em que pese a clara opção feita pelo Colendo STJ, em julgamento representativo da controvérsia, no sentido de que a medida de indisponibilidade de bens caracteriza-se numa tutela de evidência, fico com a tese contrária, qual seja, aquela que entende se tratar de tutela de urgência, o que acarreta a necessidade de demonstração não só do *fumus boni jûris*, mas também do *periculum in mora*".<sup>11</sup>

Em consonância com a tese que advoga a demonstração do duplo requisito para a decretação da indisponibilidade de bens, apresenta-se, inicialmente, as ponderações de Araken de Assis:

[...] não há dúvida que, nessa ação como em qualquer outra na qual a parte requer medida de urgência, revela-se imprescindível tanto alegação específica, quanto comprovação objetiva e suficiente do perigo de dano. [...] Entender diferentemente,

<sup>9</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica N. 1/2021**: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. 1 ed. Brasília: 5ª CCR, 2021. 39 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021. p. 4.

<sup>10</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica N. 1/2021**: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. 1 ed. Brasília: 5ª CCR, 2021. 39 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021. p. 14.

<sup>11</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1809837 / SC. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Hidroani Poços Artesanais. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 15 de outubro de 2019. **DJe**. Brasília, 25 out. 2019. p. 1-2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=99897651&num\\_registro=201901080543&data=20191025&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=99897651&num_registro=201901080543&data=20191025&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 17 nov. 2021.

dispensando menor rigor na certificação do perigo de dano, implicaria a concessão de medida de efeitos altamente perversos.<sup>12</sup>

Com base nesse contexto de ampla e duradoura indefinição jurídica sobre a natureza da tutela provisória de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa, o presente trabalho se propõe a analisar o problema relacionado à constitucionalidade da inovação normativa prevista no art. 16, § 3º da Lei n. 8.429/1992.

O novo regime legal passou a exigir a demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo para a decretação da indisponibilidade de bens, em evidente contrariedade à jurisprudência consolidada sob a sistemática dos recursos repetitivos no STJ. Nesse sentido, serão estudadas as contribuições presentes na argumentação doutrinária, na legislação específica e nos fundamentos utilizados pela jurisprudência no enfrentamento da questão.

A hipótese que se apresenta inicialmente é que a nova orientação legal possui características que asseguram a sua constitucionalidade. E não é só isso. Além de ser constitucional, ela é constitucionalmente necessária em um Estado Democrático de Direito. Por se tratar de Direito Sancionador, o enquadramento dogmático do decreto de indisponibilidade de bens tende a levar em consideração os pressupostos doutrinários e jurisprudenciais da tutela de urgência, observando seu duplo requisito, quais sejam: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Contudo, a hipótese aqui apresentada necessariamente demanda a realização de estudo a respeito dos diversos institutos jurídicos relacionados aos preceitos que regem a tutela provisória, a indisponibilidade de bens e o devido processo legal, pois, diante das várias controvérsias jurisprudenciais e doutrinárias existentes, há linha interpretativa que defende que o *periculum in mora* implícito atende determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, o que sugere a inconstitucionalidade do atual comando normativo da LIA.

Nessa perspectiva, o objetivo geral da pesquisa é analisar a constitucionalidade do atual regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens da Lei de Improbidade Administrativa. Para isso, serão levados em consideração elementos centrais da argumentação jurídica construída ao longo dos anos pela doutrina e, também, o resultado de pesquisa empírica realizada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

---

<sup>12</sup> ASSIS, Araken de. Medidas de urgência na ação por improbidade administrativa. In: MARQUES, Mauro Campbell; MACHADO, André de Azevedo; TESOLIN, Fabiano da Rosa (org.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Cap. 3. p. 38-55. (978-85-309-7243-1). p. 51.

Para concretizar o disposto no objetivo geral, serão cumpridos os seguintes objetivos específicos: a) identificar os contornos da ação de improbidade administrativa e do instituto da indisponibilidade de bens; b) identificar e explicar as principais características das tutelas de urgência no âmbito do devido processo legal e como elas podem ser aplicadas à indisponibilidade de bens; c) mapear e interpretar os dispositivos legais e constitucionais aplicáveis à tutela provisória de indisponibilidade de bens, bem como os princípios jurídicos relacionados à aplicação da medida; d) realizar coleta e análise de dados no Portal de Jurisprudência do STJ; e e) fazer o cruzamento das informações coletadas.

A pesquisa de dados terá como objetivo analisar os fundamentos decisórios e as nuances das argumentações utilizadas nas decisões que tratam das tutelas provisórias de indisponibilidade de bens, a fim de verificar como elas podem contribuir para a interpretação da constitucionalidade do atual regime normativo.

O método de abordagem a ser utilizado nesta proposta de investigação será o descritivo-exploratório, atrelado às técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. O objetivo a ser alcançado com a conjugação desses métodos e técnicas é: a) obter melhor familiaridade com o problema apresentado; b) descrever as principais características dos fenômenos estudados; e c) utilizar o vasto material bibliográfico e acervo documental produzido sobre improbidade administrativa, medidas cautelares, indisponibilidade de bens, princípios jurídicos, Direito Sancionador, entre outros. Para Antonio Carlo Gil:

As **pesquisas exploratórias** têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. [...] As **pesquisas descritivas** têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis. [...] A **pesquisa bibliográfica** é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, essa modalidade de pesquisa inclui ampla variedade de material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos. [...] Já a **pesquisa documental** vale-se de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação etc. Mas há fontes que ora são consideradas bibliográficas, ora documentais. Por exemplo, relatos de pesquisas, relatórios e boletins e jornais de empresas, atos jurídicos, compilações estatísticas etc. Assim, recomenda-se que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou bases de dados.<sup>13</sup>

Nesse sentido, a metodologia escolhida permitirá realizar a investigação do problema e fornecerá as informações necessárias à confecção de uma análise mais precisa sobre as

---

<sup>13</sup> GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022. 186 p. (978-65-597-7164-6). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 22 mar. 2022. p. 43-44. Grifo no original.

principais características relacionadas à constitucionalidade do atual regime das tutelas provisórias de indisponibilidade de bens no âmbito da LIA.

A estrutura do trabalho será organizada da seguinte forma:

O primeiro capítulo apresentará uma breve explicação sobre o combate à corrupção no âmbito da Administração Pública brasileira, os contornos da ação de improbidade administrativa e da tutela provisória de indisponibilidade de bens no Brasil, a natureza jurídica improbidade administrativa, o contexto de atualização da Lei n. 8.429/1992 e as polêmicas em torno do novo regramento. Essa abordagem inicial é importante para que seja possível contextualizar a importância do debate sobre a constitucionalidade da temática.

O segundo capítulo discorrerá sobre as características essenciais das medidas cautelares no Processo Civil e no Processo Penal. Também serão abordados elementos relacionados à observância do devido processo legal, do caráter excepcional da medida e do dever de fundamentação, de forma a contribuir para a investigação sobre o correto enquadramento dogmático dos decretos de indisponibilidade de bens.

O terceiro capítulo abordará o regime legal, os contornos doutrinários relacionados à matéria e a aproximação da indisponibilidade de bens em relação aos preceitos dos Direito Sancionador. Também será apresentada pesquisa de dados realizada na base de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, contendo questões a serem respondidas pelo próprio pesquisador, a partir da análise dos metadados e do teor das decisões. Por fim, será feita uma síntese com os principais argumentos apresentados pela doutrina e pela jurisprudência em relação à natureza jurídica da tutela provisória de indisponibilidade de bens.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista a necessidade de apurar o comportamento da Corte em relação ao tema objeto de análise, a coleta de dados será feita em toda a base virtual disponibilizada no Portal de Jurisprudência do STJ. A pesquisa terá como escopo principal os processos de improbidade administrativa que discutem a indisponibilidade de bens. Nesse universo, o segundo recorte será baseado debate sobre *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. O terceiro e último grande filtro tem como objeto a coleta dos processos com acórdão publicado até 1º de janeiro de 2022.

Levantamento preliminar apontou a existência de 121 acórdãos para o seguinte critério de busca: ((lei adj2 ("8429"\$ ou "8.429"\$ ou "008429")) ou improb\$) E indisp\$ prox3 ben\$ E (fumus ou iuris ou periculum ou mora ou (tutel\$ prox3 (urg\$ ou evid\$))) E (resp.clas. ou aresp.clas.). Destaca-se que o referido critério foi testado por meio de uma solicitação para a Seção de Jurisprudência Temática do Superior Tribunal de Justiça. O objetivo da consulta foi

obter o critério mais eficiente para a recuperação dos dados almejados, o que proporcionaria maior nível de segurança para os resultados.

Por fim, destaca-se que após a realização do levantamento legal, doutrinário e jurisprudencial sobre os diversos aspectos que envolvem a tutela provisória de indisponibilidade de bens, será possível consolidar, no quarto e último capítulo, a análise da constitucionalidade do novo regramento.

A formulação do quarto capítulo levará em consideração, além de todo o material produzido nos capítulos anteriores: a) a intersecção dos diversos princípios jurídicos relacionados ao Direito Processual, ao Direito Sancionador, à indisponibilidade de bens, ao Direito Constitucional; b) a inversão do ônus do tempo do processo nas tutelas provisórias de indisponibilidade de bens; c) o combate ao automatismo; e d) os pressupostos jurídicos extraídos do julgamento do Agravo em Recursos Extraordinário n. 843.989/PR (Tema n. 1.199).

## 1 CONTORNOS DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O estudo relacionado à constitucionalidade do atual regime de tutela provisória de indisponibilidade de bens em ações de improbidade administrativa deve considerar a análise do contexto em que a discussão está inserida. Neste sentido, serão destacados alguns aspectos conjunturais importantes para o debate, tais como: a necessidade de combate à corrupção, o advento da Lei n. 8.429/1992 no regime constitucional brasileiro, a busca por proteção ao erário e a defesa dos direitos fundamentais dos acusados.

### 1.1 O combate à corrupção no âmbito da Administração Pública

Gianfranco Pasquino conceitua corrupção como sendo um “fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa [...] a corrupção conduz ao desgaste do mais importante dos recursos do sistema, sua legitimidade”.<sup>14</sup> Seu combate exige a utilização de instrumentos eficazes que permitam a desconstituição dos atos praticados e a punição dos agentes imorais e ímprobos.<sup>15</sup>

No Brasil, tem sido frequente se deparar com notícias que relatam a prática de ilícitos cometidos contra a Administração Pública. Isso evidencia que o Estado, em todas as suas esferas e funções, tem se tornado alvo de pessoas ou organizações que objetivam obter algum tipo de vantagem ilícita sobre o erário, em prejuízo da coletividade.

Os atos que caracterizam a corrupção no Estado brasileiro, por óbvio, não estão exclusivamente relacionados aos Poderes Executivo e Legislativo. Nos últimos anos, o Poder Judiciário e o Ministério Público também tiveram membros e servidores investigados por essa prática. Duas operações recentes foram emblemáticas e demonstram bem essa afirmação: 1) Operação Faroeste, que determinou a prisão de seis magistrados, incluindo a ex-presidente do

---

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1330 p. (85-230-0308-8). Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2021, p. 291-293.

<sup>15</sup> NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa: legislação comentada artigo por artigo**. Doutrina, legislação e jurisprudência. 3. ed. Niterói: Impetus, 2012. 383 p. (978-85-7626-617-4). p. 6.

Tribunal de Justiça da Bahia;<sup>16</sup> e 2) a prisão de um Procurador da República acusado de receber dinheiro para repassar informações a respeito de investigações.<sup>17</sup>

Independentemente de onde os atos ilícitos venham a ocorrer, a corrupção tem o potencial de violar direta ou indiretamente o exercício de muitos direitos fundamentais, tais como: saúde, educação, segurança, saneamento, habitação, infraestrutura. Nas palavras do Ministro Luiz Fux, “cada ato de corrupção reflete no hospital que não tem leite, na falta de merenda na escola e na ausência de saneamento”.<sup>18</sup> Para o Ministro Alexandre de Moraes:

O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.<sup>19</sup>

Esse também é o entendimento da Controladoria-Geral da União, para quem a “A corrupção não é um ilícito sem vítimas. Ela diminui a efetividade das políticas públicas, principalmente as de alívio da pobreza, atrasa o desenvolvimento econômico e ameaça a democracia ao erodir a confiança dos cidadãos na imparcialidade dos agentes públicos”.<sup>20</sup> Em complemento a esse argumento, Agustín Alberto Gordillo pondera que “[...] é óbvio que os recursos de que um país dispõe para o desenvolvimento dos direitos econômicos e sociais são notoriamente diminuídos pela perda de recursos genuínos do Estado devido à corrupção”.<sup>21</sup>

O ilícito praticado contra a Administração Pública, por certo, não é uma prática exclusivamente brasileira. De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “[...] a corrupção,

<sup>16</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Operação Faroeste: recebida denúncia contra desembargadores do TJBA e mais 11 pessoas.** 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Operacao-Faroeste-recebida-denuncia-contradesembargadores-do-TJBA-e-mais-11-pessoas.aspx>. Acesso em: 09 dez. 2021.

<sup>17</sup> MIGALHAS (Brasil). **Conselho do MPF aprova demissão de procurador acusado de vazar informações sigilosas à J&F.** 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/326664/conselho-do-mpf-aprova-demissao-de-procurador-acusado-de-vazar-informacoes-sigilosas-a-j-f>. Acesso em: 09 dez. 2021.

<sup>18</sup> BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Judiciário passa a contar com Sistema de Integridade para o combate à corrupção. Agência CNJ de Notícias.** Brasília, p. 1-1. 04 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-passa-a-contar-com-sistema-de-integridade-para-o-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 04 dez. 2021.

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843.989 / PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. **Dje.** Brasília, p. 1-50. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE843989LIA.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022. p.7.

<sup>20</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Presidência da República. **Plano anticorrupção: diagnóstico e ações do governo federal.** Brasília: Assessoria de Comunicação Social/CGU, 2020. 90 p. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorrupcao/plano-anticorrupcao.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

<sup>21</sup> GORDILLO, Agustín Alberto. Un corte transversal al derecho administrativo: La convención interamericana contra la corrupción. **Fundación de Derecho Administrativo**, La Plata, p. 101-119, 1998. Disponível em: <https://www.gordillo.com/articulos/art9.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2021. p. 105. “También resulta obvio que los recursos que un país dispone para el desarrollo progresivo de los derechos económicos y sociales se ven notoriamente disminuidos por la pérdida de recursos estatales genuinos a través de la corrupción”.

embora sua feição mude de época para época, é um fenômeno presente em todos os tempos. Dela, não escapa regime algum. Igualmente, ela existe no mundo inteiro, conquanto em níveis diversos. É assim um mal que todo regime tem de estar preparado para enfrentar”.<sup>22</sup>

O avanço dos atos de corrupção por diversos países fez com que organismos internacionais desenvolvessem ferramentas normativas com vistas ao seu combate. Esse contexto tem forçado o Brasil a acompanhar a agenda legislativa externa sobre o tema, tornando-o signatário de três importantes Convenções dedicadas ao enfrentamento de atos dessa natureza.

A primeira norma internacional que merece destaque é a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, elaborada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. A segunda é a Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), encampada primeiramente pela Organização dos Estados Americanos – OEA. Ela tem o propósito de promover e de fortalecer os mecanismos necessários para prevenir, detectar e punir a corrupção no exercício das funções públicas. Por fim, é importante citar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que adota um conjunto de medidas voltadas à prevenção e ao combate eficiente a esse tipo de ilícito. Ela propicia o apoio à cooperação internacional e à assistência técnica na prevenção e na recuperação de ativos, “sendo o primeiro instrumento jurídico anticorrupção que estabelece regras vinculantes aos países signatários”.<sup>23</sup>

Seguramente, esse movimento internacional de combate à corrupção tem contribuído para demonstrar um pouco da preocupação externa em relação à defesa dos valores éticos e morais relacionados à proteção do interesse público. São iniciativas de grande relevância e voltadas à implementação e ao fortalecimento de medidas contra práticas que podem comprometer os valores jurídicos inerentes à democracia, à ética e à justiça.

No âmbito interno, com o objetivo de contribuir para o enfrentamento a essa prática que potencializa a corrosão do Estado Democrático de Direito, uma das medidas legislativas mais importantes já criadas pelo Poder Legislativo foi a Lei de Improbidade Administrativa, considerada um grande avanço no combate à corrupção e à malversação de recursos públicos.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001. 223 p. (8502032240). p. 87-88.

<sup>23</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC (Brasil). **Corrupção: marco legal: Legislação internacional**. 2022. Escritório de Ligação e Parceria no Brasil. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/marco-legal.html>. Acesso em: 13 jul. 2022.

<sup>24</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Princípios do Direito Sancionador. Novo sistema de improbidade. Retroatividade da nova lei, tipicidade fechada do art. 11 e extinção da modalidade culposa. In: CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MONTEIRO NETO, José Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes;

Por ser um instrumento normativo que há aproximadamente 30 anos tem sido bastante utilizado no combate à corrupção, entender um pouco sobre o seu surgimento e limites é fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

## 1.2 O advento da Lei n. 8.429/1992 no regime constitucional

No Brasil, a busca pela defesa da probidade administrativa esteve expressamente presente em todas as Constituições Republicanas: 1891,<sup>25</sup> 1934,<sup>26</sup> 1937,<sup>27</sup> 1946,<sup>28</sup> 1967,<sup>29</sup> e 1988. Destaca-se, contudo, que, apesar de constar nos Textos anteriores ao de 1988, essa proteção ainda era bastante tímida e estava diretamente relacionada aos crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Na vigência da Constituição de 1946 foram criadas duas importantes leis voltadas para proteção da coisa pública.<sup>30</sup> A primeira delas foi a Lei n. 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godoi Ilha), que, apesar da sua relevância como marco histórico, caracterizou-se por possuir conteúdo jurídico bastante modesto para a complexidade dos temas relacionados ao combate à corrupção.

---

PINHEIRO, Victor Marcel. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa (lei n. 14.230/2021)**. Brasília: Unyleya, 2021. Cap. 3. p. 39-74. (978-65-89227-32-8). p. 9.

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 11 jan. 2022. Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 6º) a probidade da administração;

<sup>26</sup> BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 11 jan. 2022. Art 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: f) a probidade da administração.

<sup>27</sup> BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 14 mar. 2022. A Constituição outorgada de 1937 suprimiu o direito à ação popular e não apresentou inovações em defesa da probidade, se limitando, basicamente, a reproduzir os trechos presentes na Constituição de 1934. Art 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público.

<sup>28</sup> BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 11 jan. 2022. Art 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra: V - a probidade na administração; Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica,

<sup>29</sup> BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 11 jan. 2022. Art 84 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente: V - a probidade na administração. Art 148 - A lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação: II - da probidade administrativa.

<sup>30</sup> CARVALHO, Antônio César Leite de. **Lei de improbidade administrativa**: um instrumento de combate à corrupção. Curitiba: Juruá, 2019. 440 p. (978-85-362-8890-1). p. 38

Segundo Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, “[...] a Lei 3.164/57 teve pouca aplicação prática, não atingindo a efetividade que se poderia esperar de uma norma dessa natureza.”<sup>31</sup>

Em complemento à Lei Pitombo-Godoi Ilha, foi criada a Lei n. 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto)<sup>32</sup> que, segundo Fazzio Júnior, também tinha o “horizonte de proteção à regularidade administrativa e à *res publica* limitado”.<sup>33</sup> Diante da ineficácia dos referidos diplomas legais,<sup>34</sup> houve a necessidade de realizar o aperfeiçoamento dos mecanismos de defesa da probidade administrativa, o que ocorreu com o advento da Constituição de 1988.

Foi nesse momento histórico que o ordenamento jurídico brasileiro ganhou o seu mais importante instrumento normativo de defesa da probidade no âmbito da Administração Pública. De acordo com o texto do art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, “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”.<sup>35</sup>

Conforme Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, “[...] teve o Constituinte originário o mérito de prever a necessidade de criação de um microsistema de combate à improbidade”.<sup>36</sup> Esse movimento do Poder Legislativo foi muito importante e, no entendimento do Ministro Alexandre de Moraes:

O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF).<sup>37</sup>

<sup>31</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 264-265.

<sup>32</sup> BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Rio de Janeiro, RJ, 22 dez. 1958. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm). Acesso em: 13 jan. 2022.

<sup>33</sup> FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016. (978-85-97-00690-2). p. 5. Grifo no original.

<sup>34</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>35</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 out. 2021.

<sup>36</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 164.

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843.989 / PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. **DJe**. Brasília, p. 1-50. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE843989LIA.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022. p. 6.

Em relação ao termo “improbidade”, De Plácido e Silva esclarece que ele é “derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter”.<sup>38</sup> Quando a improbidade é praticada no âmbito da Administração Pública, ocorre o que se conhece como improbidade administrativa.<sup>39</sup> Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira definem “improbidade administrativa” como:

[...] o ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública.<sup>40</sup>

Nessa perspectiva, o art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, passou a ser o principal dispositivo de orientação normativa para as ações de improbidade administrativa no Brasil. Ele estabeleceu os contornos da matéria no âmbito do sistema jurídico nacional, tornando-se um dos mais importantes fundamentos de proteção ao erário já produzidos pelo legislador brasileiro. Entretanto, apesar de ser uma relevante mudança no paradigma normativo até então produzido, o art. 37, § 4º, foi editado de forma bastante genérica, exigindo uma postura ativa dos Poderes Executivo e Legislativo no sentido efetivar a regulamentação infraconstitucional, sob pena de tornar ineficaz a aplicação desse fundamental mecanismo jurídico de defesa da probidade.

Apesar de o art. 37, § 4º, demandar regulamentação para propiciar a segurança jurídica esperada, é importante ressaltar que o momento político imediatamente após promulgação da Constituição de 1988 era bastante delicado. O país, depois de quase trinta anos, se preparava para realizar a primeira eleição direta para o cargo de Presidente da República.

Durante o período da campanha eleitoral, o ex-governador do Estado de Alagoas, Fernando Collor de Mello, autointitulado “caçador de marajás”, prometeu realizar um incessante combate à corrupção e à malversação de recursos públicos nos diversos escalões governamentais.

---

<sup>38</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1514 p. (978-85-309-7258-5). Atualizadores Nagib SLIAbi filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972592/>. Acesso em: 15 mar. 2022. p. 722.

<sup>39</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 266 p. (978-85-97-02194-3). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021950/>. Acesso em: 20 mar. 2022. p. 95.

<sup>40</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 144 p. (9786559642960). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 28 fev. 2022. p. 4.

Sua proposta passou a se conectar com uma das principais demandas da população brasileira nos últimos anos: a luta contra a corrupção. O resultado do pleito eleitoral<sup>41</sup> o levou a ocupar a chefia do Poder Executivo Federal, tornando-se o primeiro Presidente eleito por meio do voto direto após a inauguração do novo Texto Constitucional.

Apoiado no desejo popular de combate à corrupção, o Poder Executivo enviou à Câmara dos Deputados a Mensagem n. 406/1991. Ela continha a Exposição de Motivos e a proposta de regulamentação do art. 37, § 4º, da Constituição de 1988. De acordo com a justificativa do Projeto de Lei enviado à Casa do Povo, a prática desenfreada e impune de atos de corrupção deveria ser legalmente reprimida, sendo esse o teor da motivação enviada pelo então Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, ao Poder Legislativo:

A medida insere-se no marco do processo de modernização do País, em ordem a resgatar, perante a sociedade, os mais gratos compromissos de campanha, que, por decisão majoritária do povo brasileiro, transformaram-se em plano de governo. Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito.<sup>42</sup>

Com o apoio do Poder Executivo, em agosto de 1991, foi iniciada a tramitação do Projeto de Lei n. 1.446/1991, que, em virtude do contexto político, recebeu mais de trezentas emendas parlamentares.<sup>43</sup> Bendito Cerezzo Pereira Filho fez algumas ponderações em relação ao movimento político gerado em torno do referido Projeto de Lei:

[...] a prudência que se espera existir em todo processo de produção legislativa, notadamente no caso em espécie, haja vista a gravidade das penas a serem aplicadas aos considerados “culpados”, não foi observada. Pelo contrário, os autores - ou atores - viram uma oportunidade de dar vazão a um populismo sem precedentes e, assim, de ficar conhecidos na história política como os precursores de um sistema eficaz de

---

<sup>41</sup> BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral-PR. **Memórias eleitorais**: eleições 1989 - a primeira com mapas de totalização informatizados. Eleições 1989 - a primeira com mapas de totalização informatizados. 2021. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Julho/memorias-eleitorais-eleicoes-1989-a-primeira-com-mapas-de-totalizacao-informatizados>. Acesso em: 11 jul. 2022. O primeiro turno aconteceu em uma quarta-feira, 15 de novembro de 1989, coincidindo com as comemorações dos 100 anos da República brasileira. O segundo turno foi realizado em um domingo, dia 17 de dezembro de 1989.

<sup>42</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos n. EM.GM/SAA/308, de 14 de agosto de 1991, do Senhor Ministro de Estado da Justiça. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, DF, 14 ago. 1991. Seção 1, p. 14051-14193. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>. Acesso em: 07 jul. 2022. p. 14124.

<sup>43</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.446/1991**. Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>. Acesso em: 06 jul. 2022.

combate a corrupção. Não por outra razão, o *slogan* da campanha presidencial à época era o de caçador de marajás.<sup>44</sup>

Foi nessa conjuntura política que o Congresso Nacional aprovou a criação da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), diploma que entrou em vigência em 03 de junho de 1992 e que conferiu aplicabilidade e eficácia ao art. 37, § 4º, da Constituição de 1988.

Na oportunidade, o novo regramento revogou expressamente a Lei n. 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godoi Ilha) e a Lei n. 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), consideradas ineficientes heranças da Constituição de 1946.

A tão aguardada versão original da Lei de Improbidade Administrativa foi publicada e passou a vigorar com a seguinte estrutura:

Capítulo I - Das Disposições Gerais; Capítulo II - Dos Atos de Improbidade Administrativa; Seção I - Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito; Seção II - Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário; Seção III - Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública; Capítulo III – Das Penas; Capítulo IV – Da Declaração de Bens; Capítulo V – Do Processo Administrativo e do Processo Judicial; Capítulo VI – Das Disposições Penais; Capítulo VII – Da Prescrição; Capítulo VIII – Das Disposições Finais.<sup>45</sup>

A Lei n. 8.429/1992, delimitada pela estrutura apresentada acima, passou a ser considerada um grande avanço no combate à corrupção e um dos mais importantes instrumentos para a tutela da moralidade e defesa do patrimônio público. Ela passou a balizar a atuação do agente público e a contribuir de forma decisiva para a lisura na implementação das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos e garantias fundamentais.<sup>46</sup>

Na perspectiva de Octahydes Ballan Junior e Jefferson Carús Guedes, a:

[...] Lei nº 8.429/92 trouxe uma verdadeira revolução na defesa do patrimônio público e no enfrentamento aos atos de corrupção, contribuindo muito para o aperfeiçoamento da qualidade democrática ao exigir responsabilidade e responsabilização dos agentes públicos que rompem com a relação de confiança que os representados (povo)

<sup>44</sup> PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Tutela do direito nas ações por ato de improbidade administrativa: um olhar garantista. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 12, n. 141, p. 76-93, set. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/114668>. Acesso em: 07 jul. 2022. p. 77.

<sup>45</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 3 jun. 1992. Atualizada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 3 nov. 2021.

<sup>46</sup> GONÇALVES, Benedito. A tutela de integridade do patrimônio público: uma abordagem introdutória sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa. In: GONÇALVES, Benedito; FAVRETO, Fabiana; GRILO, Renato Cesar Guedes. **Lei de improbidade administrativa comentada**: em conformidade com as alterações da lei 14.230/2021 - nova lei de improbidade administrativa - atualizada com o julgamento do tema 1199 da repercussão geral do STF. Curitiba: Editora Juruá, 2022. Cap. 1. p. 11-19. (978-65-263-0088-6). p.11.

depositam em seus representantes, tendo estes o dever de atuar em nome e na defesa dos interesses daqueles.<sup>47</sup>

Para Rita Dias Nolasco, “[...] a efetiva aplicação dessa lei é um dos meios mais eficazes para punir, inibir ou minimizar significativamente a prática de corrupção na Administração Pública”.<sup>48</sup> Em complemento a essa ideia, o Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho, pondera que a Lei n. 8.429/1992 “provocou uma *autêntica revolução francesa* nos costumes administrativos do País, implantou uma nova mentalidade na gestão do Serviço Público, evitou vários danos ao erário e promoveu a recuperação de muitos ativos patrimoniais públicos”.<sup>49</sup>

Também nessa linha é o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes. No recente julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989, que deu origem ao Tema 1.199, do Supremo Tribunal Federal, o mencionado Ministro destacou que a Lei de Improbidade Administrativa representou “[...] uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. Editada alguns anos após a redemocratização, a lei veio atender aos anseios da sociedade por moralização da atividade pública, em face das inúmeras denúncias de corrupção”.<sup>50</sup>

Nas palavras de Wallace Paiva Martins Junior, a Lei federal 8.429/92 instituiu no direito brasileiro um autêntico código da moralidade administrativa, sancionando gravemente os atos de improbidade administrativa, com o objetivo de preservar os valores materiais e morais da administração pública.<sup>51</sup>

Entretanto, é importante destacar que, nesse contexto de busca pela moralização e defesa do patrimônio público, a Lei de Improbidade Administrativa deve ser utilizada de forma prudente e sem o comprometimento das garantias constitucionais e processuais vigentes no sistema jurídico brasileiro.

---

<sup>47</sup> BALLAN JUNIOR, Octahydes; GUEDES, Jefferson Carús. Indisponibilidade de Bens na Ação de Improbidade Administrativa: Recursos Cíveis e Conteúdos Cabíveis. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 16, n. 92, p. 105-115, set./out. 2019. Trimestral. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/136982>. Acesso em: 04 dez. 2021. p. 106.

<sup>48</sup> NOLASCO, Rita Dias. **Ação de improbidade administrativa: efeitos e efetividade da sentença de procedência**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010. 319 p. (85-7674-511-9). p. 34.

<sup>49</sup> MAIA FILHO, Napoleão Nunes. **Garantismo Judicial na ação de improbidade administrativa: crítica ao punitivismo e ao eficientismo legalista no domínio do direito sancionador**. Fortaleza: Imprece, 2015. 224 p. (978-85-8126-099-0). p. 80. Grifo no original.

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843.989 / PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. **Dje**. Brasília, p. 1-50. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE843989LIA.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022. p.1

<sup>51</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento ilícito de agentes públicos: evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio: Lei Federal nº 8.429/92. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 87, n. 177, p. 94-112, set. 1988. Trimestral. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/124861>. Acesso em: 25 set. 2022. p. 94.

Mesmo nos casos em que há alta probabilidade de cometimento do ato ilícito de improbidade administrativa, as garantias fundamentais do cidadão devem ser plenamente observadas, assim como ocorre no âmbito do Direito Penal, sob pena de comprometimento da atividade punitiva estatal. Destaca-se que o cometimento de um dos atos tipificados na Lei n. 8.429/1992 não significa uma carta branca para a barbárie Estatal, sendo importante ressaltar que essa perspectiva também se aplica às hipóteses de decretação da tutela provisória de indisponibilidade de bens. Logo, é essencial que as garantias constitucionais e os pressupostos relacionados aos direitos humanos controlem qualquer ímpeto punitivista desprovido de proporcionalidade e legalidade.

Por fim, é possível afirmar que a entrada em vigência da Lei de Improbidade Administrativa trouxe uma série de respostas normativas e um conjunto de dúvidas conceituais. Uma delas é relacionada a sua natureza própria jurídica. Conforme será apresentado no tópico seguinte, trata-se de uma questão ainda tormentosa e com potencial de mudar os rumos do debate em relação à aplicação da LIA.

### 1.3 Natureza do regime da improbidade administrativa

Após a entrada em vigência da LIA, surgiu um importante debate doutrinário e jurisprudencial sobre a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa e suas sanções. Essa indefinição, que possui grande relevância para a aplicação da lei (inclusive com relação à tutela provisória de indisponibilidade de bens), tem perdurado até os dias atuais, ficando claramente evidenciada durante o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989, no Supremo Tribunal Federal:

Prevaleceu o entendimento do relator, ministro Alexandre de Moraes, de que a LIA está no âmbito do direito administrativo sancionador, e não do direito penal. [...] a ministra Rosa Weber considera que a retroação da lei mais benéfica ao réu, prevista na Constituição Federal (artigo 5º, inciso XL), deve ter interpretação restritiva apenas ao direito penal, não alcançando o direito administrativo sancionador. [...] a ministra Cármen Lúcia considera que a Lei de Improbidade Administrativa está no campo do direito civil, o que impede sua retroatividade. [...] O presidente do STF, ministro Luiz Fux, também considera que a lei tem natureza civil e, dessa forma, não pode retroagir para afetar situações com trânsito em julgado. [...] O ministro Ricardo Lewandowski, por sua vez, considera que as normas no campo do direito administrativo sancionador são equiparadas às normas penais. [...] para o ministro Gilmar Mendes, a semelhança entre os sistemas de persecução de ilícitos administrativos e criminais permite a retroatividade da lei.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF decide que mudanças na lei de improbidade não retroagem para condenações definitivas**: tribunal também entendeu que novo regime prescricional não retroage. já para processos em andamento, supremo considerou que nova lei deve ser aplicada, com análise de cada caso sobre se houve dolo (intenção). Tribunal também entendeu que novo regime prescricional não retroage. Já para processos em andamento, Supremo considerou que nova lei deve ser aplicada, com análise de cada caso sobre se houve dolo (intenção). 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492606&ori=1>. Acesso em: 26 set. 2022. n.p.

Ainda no âmbito do STF, no julgamento da Petição n. 3240, o Ministro Luís Roberto Barroso defendeu que a ação de improbidade administrativa ostenta natureza civil, pois a suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. De acordo com a sua interpretação:

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. Se, por força da redação do preceito constitucional, a ação de improbidade se dá de forma independente da ação penal cabível é porque não possui natureza criminal.<sup>53</sup>

No entanto, para o Ministro Teori Albino Zavascki, “[...] embora as sanções aplicáveis aos atos de improbidade não tenham natureza penal, há profundos laços de identidade entre as duas espécies, seja quanto à função (punitiva e com finalidade pedagógica e intimidatória), seja quanto ao conteúdo”.<sup>54</sup>

A análise das sanções apresentadas no art. 12 da LIA é capaz de demonstrar sua elevada carga sancionadora, o que aponta para uma inevitável aproximação com a seara penal. Por exemplo: uma das penas mais graves da Lei n. 8.429/1992 é a possibilidade de suspensão dos direitos políticos do réu. Esses direitos derivam do art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, segundo a qual “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.<sup>55</sup> Trata-se de uma penalidade que compromete fortemente o gozo de direitos constitucionais fundamentais do cidadão, como o de participar da vida política do Estado, restringindo de forma grave a sua cidadania ativa e passiva. Nessa perspectiva, surge a tese de que determinados princípios do Direito Penal, por outorgarem amplas garantias ao cidadão, devem incidir sobre a LIA.

Para o Superior Tribunal de Justiça, prevalece o entendimento de que a improbidade administrativa está no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.<sup>56</sup> O intuito é alcançar o

---

<sup>53</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3240. Eliseu Lemos Padilha. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Relator para acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 de maio de 2018. **DJe.** Brasília, 22 ago. 2018. p. 1-126. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022. p. 27.

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3240. Eliseu Lemos Padilha. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Relator para acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 de maio de 2018. **DJe.** Brasília, 22 ago. 2018. p. 1-126. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022. p. 18.

<sup>55</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 out. 2021.

<sup>56</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1.941.236. Walter Emilino Barcelos. Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 18 de outubro de 2021. **DJe.** Brasília, 18 out. 2021. p. 1-3.

necessário equilíbrio entre a proteção às garantias e liberdades e a efetividade e eficiência próprias de cada um dos regimes punitivos estatais, visto que não se confundem.<sup>57</sup>

Por incorporar características civis e penais, a LIA se situa em uma espécie de zona intermediária, que consegue transitar entre os extremos, importando garantias consideradas fundamentais à proteção do acusado e à sustentação do Estado Democrático de Direito.

Para o Ministro Teori Zavascki, “embora não se possa traçar uma absoluta unidade de regime jurídico, não há dúvida que alguns princípios são comuns a qualquer sistema sancionatório, seja nos ilícitos penais, seja nos administrativos”.<sup>58</sup> No entendimento de Fábio Lima Quintas e Gustavo Fernandes Sales “[...] merece ser privilegiada a visão do legislador que situou o sistema da improbidade no âmbito mais geral do direito administrativo sancionador (aplicando-se, por isso, os princípios constitucionais correlatos, conforme artigo 1º, § 4º, da LIA).<sup>59</sup> Por essa lógica, é possível garantir maior rigor procedimental nas investigações e maior efetividade na aplicação dos princípios comuns, de forma a controlar o poder punitivo estatal e a proporcionar aos acusados o gozo de direitos e garantias fundamentais.

De acordo com Fábio Medina Osório, “[...] o legislador curvou-se à orientação maciça da jurisprudência dos Tribunais Superiores brasileiros, que já agasalhava a aplicabilidade do regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador à improbidade administrativa”,<sup>60</sup> apesar de que no âmbito do Supremo Tribunal Federal a questão ainda é bastante controvertida, como será demonstrado no Capítulo 4.

Por fim, além do debate e dos conflitos interpretativos envolvendo a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa, é importante destacar que, por conta do seu lugar de proeminência na defesa do patrimônio público, da sua alta carga sancionatória e dos seus impactos na esfera política, o processo de atualização da LIA foi cercado de muita disputa,

---

Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=132172584&num\\_registro=202101651819&data=20211018&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=132172584&num_registro=202101651819&data=20211018&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 22 set. 2022. p. 2. Grifo do autor.

<sup>57</sup> VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificção, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 207.

<sup>58</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3240. Eliseu Lemos Padilha. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Relator para acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 de maio de 2018. **DJe**. Brasília, 22 ago. 2018. p. 1-126. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022. p. 20.

<sup>59</sup> QUINTAS, Fábio Lima; SALES, Gustavo Fernandes. **Aplicação no tempo das novas regras de prescrição na ação de improbidade**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-13/observatorio-constitucional-aplicacao-novas-regras-prescricao-acao-improbidade>. Acesso em: 17 set. 2022. *Online*.

<sup>60</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. 6 MB. (978-65-260-0930-7). E-book. Disponível em: [https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F101686518%2Fv6.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=d1b5bb29bc914c73eed021a7c7bc379c&eat=a-3.-DTR\\_2022\\_12291&pg=RB-5.7&psl=&nvgS=false](https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F101686518%2Fv6.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=d1b5bb29bc914c73eed021a7c7bc379c&eat=a-3.-DTR_2022_12291&pg=RB-5.7&psl=&nvgS=false). Acesso em: 27 set. 2022. p. RB-5.7

situação que torna relevante a compreensão de como se deu o contexto de atualização da Lei n. 8.429/1992.

#### 1.4 Contexto de atualização da Lei n. 8.429/1992

Apesar de regulamentar o Texto Constitucional e de ter a sua importância reconhecida para a defesa do erário, a aplicação da Lei n. 8.429/1992 passou a demandar intenso trabalho de harmonização interpretativa, tendo em vista que muitos problemas foram identificados quando da sua aplicação aos casos concretos.

O movimento de modernização da LIA levou em consideração a perspectiva de diversos atores internos que, ao longo dos anos, foram rotineiramente impactados pela norma. Cabe destacar, nesse contexto, a efetiva contribuição da classe política (em sua maioria representada por prefeitos de pequenas cidades).

Os gestores municipais compareceram massivamente ao debate legislativo e apresentaram suas demandas em relação à forma como a Lei de Improbidade vinha sendo interpretada e aplicada.<sup>61 62</sup> Para Marçal Justen Filho, o problema fundamental foi a banalização das ações de improbidade administrativa:

Muitos processos foram instaurados sem elementos probatórios consistentes. [...] Era usual a ausência de especificação na petição inicial de fatos determinados. Tornou-se usual o pedido de condenação com fundamento nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Isso conduzia à eternização dos litígios, usualmente envolvendo disputas políticas (mais do que jurídicas).  
[...] Nesse contexto, muitas ações de improbidade passaram a ser orientadas a fim diversos daqueles constitucionalmente previstos. Os contornos do conceito de improbidade tornaram-se indeterminados, gerando uma situação de insegurança muito significativa.<sup>63</sup>

Para o senador Nelson Trad, a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, prestes a completar 30 anos, trouxe grandes avanços ao combate à corrupção, no entanto “provocou graves distorções e excessos que merecem ser revistos em busca da segurança jurídica ao

<sup>61</sup> BRASIL. Senado Federal. Sessão remota de debates temáticos, no dia 3 de agosto de 2021, às 9: projeto de lei nº 2.505, de 2021, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário do Senado Federal**. Brasília, p. 1-190. 04 ago. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/107350?sequencia=10>. Acesso em: 20 mar. 2022. p. 10.

<sup>62</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 10887/2018 - Improbidade administrativa**: audiências públicas e eventos. Audiências públicas e eventos. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-10887-18-improbidade-administrativa/apresentacoes-em-eventos>. Acesso em: 20 mar. 2022. n.p.

<sup>63</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: comparada e comentada - lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 328 p. (978-65-596-4292-2). p. Apresentação.

gestor”.<sup>64</sup> O referido parlamentar também ponderou que a natureza aberta dos atos de improbidade, quando associada a interpretações desprovidas de razoabilidade, tem o potencial de gerar danos de difícil reparação à imagem do gestor público, o que acaba por afastá-lo da atividade política. Em complemento a esse raciocínio, o deputado Tadeu Alencar, nos debates que cercaram a edição da Lei n. 14.230/2021, afirmou que:

Não raro, vemos gestores ceifados da vida pública em decorrência de ações amparadas em erros formais – aceitáveis diante da complexidade normativa da administração pública – muitas vezes sanáveis e sem resultar em qualquer prejuízo, como por exemplo, um mero atraso na entrega de prestação de contas sobre o uso de recursos públicos.<sup>65</sup>

A participação ativa dos prefeitos durante a tramitação do Projeto de Lei n. 10.887/2018 tem uma possível explicação de caráter lógico. De acordo com dados do CNJ (voltados especificamente para processos de improbidade administrativa com condenação definitiva entre os meses de maio de 1995 e julho de 2016), 96,2% das pessoas jurídicas lesadas eram municipais.<sup>66</sup> Esse contexto fático acaba por atrair os gestores públicos dos municípios brasileiros para o centro do debate sobre as controvérsias relacionadas à Lei de Improbidade Administrativa, dentre elas, uma que representa a espinha dorsal deste trabalho: a tutela provisória de indisponibilidade de bens.

Em municípios de pequeno porte (até cinquenta mil habitantes), mesmo que não ocorra a condenação final do gestor, o simples fato de haver o ajuizamento de uma ação de improbidade pode gerar consequências devastadoras para a carreira política do acusado. Para Rodrigo Mazzei e Bruno Pereira Marques, a projeção da indisponibilidade de bens perante a comunidade pode ser muito grave e não deve ser ignorada, pois a impressão causada é difícil de ser apagada. Na perspectiva dos referidos autores:

[...] não se pode deixar de mencionar o estigma que a decretação da indisponibilidade de bens impõe ao réu perante a sociedade. Quando noticiado pelos meios de

---

<sup>64</sup> BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 1757, de 2021**: realização de sessão de debates temáticos, em data oportuna, a fim de debater o pl nº 2505/2021, que dispõe sobre improbidade administrativa. Realização de Sessão de Debates Temáticos, em data oportuna, a fim de debater o PL nº 2505/2021, que dispõe sobre improbidade administrativa. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8990397&ts=1636734104480&disposition=inline>. Acesso em: 18 mar. 2022. p. 2.

<sup>65</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputado Tadeu Alencar. **Requer a realização de audiência pública para debater o PL n. 10.887, de 2018, que altera a Lei de Improbidade administrativa**. Brasília: Comissão Especial Destinada A Proferir Parecer Ao Projeto de Lei N. 10.887, de 2018 - Que Altera A Lei de Improbidade Administrativa, 2019. 3 p. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D197AC5BFA796FB3D7E80A72E F2B8FFD.proposicoesWebExterno2?codteor=1801562&filename=REQ+5/2019+PL10887](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D197AC5BFA796FB3D7E80A72E F2B8FFD.proposicoesWebExterno2?codteor=1801562&filename=REQ+5/2019+PL10887). Acesso em: 05 dez. 2021. p. 2.

<sup>66</sup> INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO (Brasil). **Radiografia das condenações por improbidade administrativa**. São Paulo: Instituto Não Aceito Corrupção, 2017. 14 p. Disponível em: [https://www.naoaceitocorruptao.org.br/\\_files/ugd/b2b717\\_af196f5ba95c431c99663a9fc01df625.pdf](https://www.naoaceitocorruptao.org.br/_files/ugd/b2b717_af196f5ba95c431c99663a9fc01df625.pdf). Acesso em: 08 dez. 2021. p. 12.

comunicação social que está alguém sendo réu em uma ação de improbidade, a comunidade em que vive o réu já o observa de forma diferente. **Constatando-se que o Poder Judiciário, além de tudo decretou a indisponibilidade dos bens do réu, a imagem desse réu fica muito mais abalada, eis que a medida, aos olhos da população, já soa como se a justiça já tivesse reconhecido algo de errado na atuação do réu.** Por sua vez, essa impressão, mesmo após uma sentença de improcedência demora muito tempo para se esvaír, principalmente quando se nota que esse tipo de informação é tratada com bem menos destaque.<sup>67</sup>

Segue um pequeno exemplo de como a disseminação de informações relacionadas à corrupção pode influenciar o cenário político em pequenos municípios brasileiros, ainda que o mérito da ação não tenha transitado em julgado. Segundo narram Claudio Ferraz e Frederico Finan:

Na pequena cidade de Viçosa, em Alagoas, onde foi constatada muita corrupção, o prefeito Flavius Flaubert (PL), não foi reeleito. Perdeu por 200 votos para Péricles Vasconcelos (PSB), que durante sua campanha utilizou panfletos e telões no centro da cidade para divulgar a reportagem. Flaubert culpa a CGU por sua derrota.<sup>68</sup>

Foi nesse contexto que a proposta de alteração da LIA tramitou por aproximadamente 3 anos na Casa do Povo, sendo submetida a muitas audiências públicas, debates, emendas e substitutivo.<sup>69</sup>

Em 2021, contando com forte apoio das entidades de classe relacionadas aos gestores municipais, o Projeto de Lei n. 10.887/2018 foi definitivamente aprovado na Câmara dos Deputados, sendo posteriormente enviado para o Senado Federal, onde teve o seu texto modificado. A alteração da proposição pela Casa Revisora forçou o retorno da proposta para a Câmara dos Deputados, que ficou responsável por analisar as modificações e por fazer nova deliberação.

Após a reanálise do texto por parte dos representantes do povo, o referido PL foi definitivamente aprovado e remetido para sanção e publicação por parte do Presidente da República. Nesse momento surge para o mundo jurídico a Lei n. 14.230/2021, que, por conta

<sup>67</sup> MAZZEI, Rodrigo; MARQUES, Bruno Pereira. Responsabilidade pelos danos decorrentes da efetivação de tutelas de urgência em casos de "insucesso final" da ação de improbidade administrativa: breve análise a partir do cpc/2015. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; COSTA, Eduardo José da Fonseca; PEREIRA, Mateus Costa; GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. **Grandes temas do Novo CPC: tutela provisória**. Salvador: Juspodivm, 2016. Cap. 6. p. 117-148. (978-85-442-0547-7). p. 133. Grifo do autor.

<sup>68</sup> FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal Of Economics**. Massachusetts, p. 703-745. 01 maio 2008. Disponível em: [https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan\\_Audit.pdf](https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Audit.pdf). Acesso em: 27 jan. 2022. p. 708. "In the small city of Vicoso, in Alagoas, where a lot of corruption was found, the mayor, Flavis Flaubert (PL), was not reelected. He lost by 200 votes to Pericles Vasconcelos (PSB), who during his campaign used pamphlets and large-screen television in the city's downtown to divulge the report. Flaubert blames the CGU for his loss." Tradução do autor.

<sup>69</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2505/2021 (n. anterior: PL 10887/2018)**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 02 fev. 2021. n.p.

das mudanças sensíveis na Lei n. 8.429/1992, entrou em vigência permeada de muitas incógnitas.<sup>70</sup>

Mesmo diante de diversos questionamentos jurídicos em relação ao novo texto, não resta dúvida de que se trata de uma reforma considerada paradigmática para o regime da improbidade administrativa no Brasil. Trata-se de uma alteração legislativa em dispositivos que eram objeto de grande controvérsia doutrinária e jurisprudencial e que acarretavam muita insegurança na resolução de casos concretos. Para João Trindade Cavalcante Filho:

Mais do que uma mera alteração da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, representa uma verdadeira reforma do sistema legal de repressão à improbidade do administrador público. Se até a ementa da lei, suas finalidades e sua definição de objeto foram modificadas, é mesmo de se perguntar o porquê de o legislador ter optado por reformar a lei vigente, uma vez que as mudanças são tão profundas que podem mesmo configurar uma lei totalmente nova.<sup>71</sup>

Apesar das diversas modificações no texto originário da Lei n. 8.429/1992, no âmbito desta pesquisa será dado destaque, principalmente, ao instituto que versa sobre a tutela provisória de indisponibilidade de bens. Trata-se de um mecanismo jurídico de grande importância e que, se utilizado de acordo com as garantias processuais e constitucionais vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, serve ao Estado como um poderoso dispositivo para tentar viabilizar o ressarcimento de valores desviados dos cofres públicos, podendo conferir maior nível de efetividade e segurança jurídica quando do manejo da ação de improbidade administrativa.

Entretanto, é importante ressaltar que o decreto de indisponibilidade de bens dos acusados, além fazer com que a ação de improbidade administrativa tramite de forma mais morosa (dado que será explorado com mais detalhes no Capítulo 4), impõe graves restrições aos direitos fundamentais do réu.

Nesse sentido, torna-se bastante razoável o exercício da prudência e da proporcionalidade no manejo da LIA, de forma que se possa controlar o poder punitivo do Estado e evitar sacrifícios desproporcionais aos direitos e garantias constitucionais dos acusados em nome do combate aos atos de corrupção. De acordo com as lições de Benedito

---

<sup>70</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 10887/2018 - Improbidade administrativa**: audiências públicas e eventos. Audiências públicas e eventos. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-10887-18-improbidade-administrativa/apresentacoes-em-eventos>. Acesso em: 20 mar. 2022.

<sup>71</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Princípios do Direito Sancionador. Novo sistema de improbidade. Retroatividade da nova lei, tipicidade fechada do art. 11 e extinção da modalidade culposa. In: CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MONTEIRO NETO, José Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes; PINHEIRO, Victor Marcel. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa (lei n. 14.230/2021)**. Brasília: Unyleya, 2021. Cap. 3. p. 39-74. (978-65-89227-32-8). p. 9.

Cerezzo Pereira Filho, “Nem o decantado interesse público é suficiente para fundamentar interpretações lançadas à contramão da história de luta por conquistas de direitos fundamentais”.<sup>72</sup>

Um exemplo que demonstra um pouco das consequências de uma ação de improbidade com pedido de indisponibilidade de bens na vida do réu é representado pelo Processo n. 0010583-96.2015.8.07.0018, que tramita no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.<sup>73</sup>

A ação foi autuada em abril de 2015, tendo o magistrado imediatamente decretado a indisponibilidade de bens com base em três elementos: 1) na legislação vigente; 2) na jurisprudência do STJ (Tema n. 701); e 3) na verossimilhança das provas constantes dos autos. Efetivada a decisão, os bens dos acusados ficaram indisponíveis até maio de 2019, quando foi proferida sentença de improcedência do pedido e emitida decisão de desbloqueio na Primeira Instância. O Ministério Público, insatisfeito com a decisão contrária aos seus interesses, insistiu na indisponibilidade de bens por meio de recurso para o Tribunal. Entretanto, apesar dos esforços empenhados pelo *parquet*, não foi alcançado o sucesso esperado. Assim, em fevereiro de 2020, quase cinco anos após a decisão que decretou a indisponibilidade, os bens do acusado foram efetivamente liberados.

O exemplo acima representa um fragmento da complexidade e da importância do debate em torno dos critérios relacionados à indisponibilidade de bens dos acusados, principalmente nas situações em que réus inocentes ficam com esse tipo de restrição por longos períodos. Isso reforça o dever reverência aos princípios constitucionais e processuais vigentes, com o objetivo de se garantir respeito aos direitos humanos e a conquista da almejada segurança nesse tipo de ato jurídico.

Por fim, feita essa breve análise do contexto da atualização da Lei de Improbidade Administrativa, é importante abordar as insatisfações que surgiram após a entrada em vigência da Lei n. 14.230/2021. Dentre as polêmicas, destaca-se a que trata do novo regime legal da

---

<sup>72</sup> PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Tutela do direito nas ações por ato de improbidade administrativa: um olhar garantista. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 12, n. 141, p. 76-93, set. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/114668>. Acesso em: 07 jul. 2022. p. 83.

<sup>73</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal De Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ação de Improbidade Administrativa nº 0010583-96.2015.8.07.0018. Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. Elias Fernando Miziara e outros. Juiz Andre Silva Ribeiro. Brasília, DF, 18 de março de 2019. **DJe**. Brasília, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://pje.tjdft.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=894301&ca=bffbb6c97b5038ec2fadcf3a857de87e57952bc8029233c7952e2edb47b0208fbc1a72da964d2ec8a1cd1f2a160d12c5>. Acesso em: 26 jan. 2022.

tutela provisória de indisponibilidade de bens, que passou a ser duramente criticado pelos membros do Ministério Público.

### 1.5 Polêmicas em torno do novo regramento

Tendo em vista o fato de a Lei n. 14.230/2021 ter modificado alguns dispositivos de extrema controvérsia no âmbito da improbidade administrativa, não demorou muito para surgirem as primeiras polêmicas em torno da nova versão da Lei n. 8.429/1992.

Vinte dias após a publicação da atualização da LIA, o Ministério Público Federal (MPF), por meio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, emitiu a Nota Técnica n. 01/2021 e a Orientação Normativa n. 12/2021, por meio das quais instruiu seus membros sobre como deve ocorrer a interpretação e a aplicação das atualizações da Lei de Improbidade Administrativa no Brasil. De acordo com o *Parquet*:

1.1 A aplicação dos novos dispositivos da Lei nº 14.230/2021 deve ser orientada pela sua interpretação à luz do Sistema Brasileiro Anticorrupção, em harmonia com a Constituição Federal e sua proteção conferida à tutela da probidade, no princípio republicano e no Estado Democrático, assegurados direitos e garantias fundamentais aos investigados/acusados, como sistema administrativo sancionador, bem como à luz de Convenções Internacionais contra a Corrupção, internalizadas no Direito Brasileiro (OCDE, OEA e ONU).<sup>74</sup>

A referida Nota Técnica defende que os elementos estruturais da ação de improbidade administrativa sejam interpretados de forma sistêmica, com vistas a prevenir, dissuadir e sancionar atos ímprobos de modo prospectivo. No conjunto, são abordados diversos pontos polêmicos da nova legislação, tais como: retroatividade, prescrição intercorrente, indisponibilidade de bens, sujeitos passivos etc.<sup>75</sup>

Especificamente em relação à indisponibilidade de bens, o MPF pondera que “A exigência de demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, prevista no novo parágrafo 3º do artigo 16 da LIA é inconstitucional, por violação ao devido processo legal, proporcionalidade e ao artigo 37, §4º da CF”.<sup>76</sup> Com base nessa interpretação, o Ministério Público defende que a norma provoca a redução da

---

<sup>74</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica N. 1/2021**: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. 1 ed. Brasília: 5ª CCR, 2021. 39 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021. p. 1.

<sup>75</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica N. 1/2021**: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. 1 ed. Brasília: 5ª CCR, 2021. 39 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021. p. 14.

<sup>76</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica N. 1/2021**: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. 1 ed. Brasília: 5ª CCR, 2021. 39 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021. p. 14.

proteção cautelar do bem jurídico atingido pelo ato de improbidade administrativa, sem a apresentação de uma justificativa constitucional adequada.

Para a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), é importante que “o *Parquet*, suas entidades associativas e até mesmo os partidos políticos que votaram contra as modificações na legislação estejam unidos para comparecerem ao STF, com urgência, postulando a declaração da inconstitucionalidade de parte das novas disposições legais”.<sup>77</sup>

O movimento do Ministério Público não passou despercebido. A contraposição quase imediata partiu do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), que propôs a reclamação n. 1.01378/2021-90 junto ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Nela, o MPF foi acusado de tentar burlar, com argumentos populistas de proteção à moralidade administrativa, o conteúdo da Lei n. 14.230/2021, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

De acordo com os argumentos do CFOAB, a orientação do MPF “[...] produz efeitos nefastos ao prolongar lides que deveriam de há muito estar extintas, ao estimular o ajuizamento de novas ações frívolas, e por espriar uma pretensa aura de combate à corrupção a uma interpretação que não se sustenta à luz de uma racionalidade constitucional”.<sup>78</sup> No mérito, foi pleiteada a procedência do pedido para que a referida Orientação Normativa seja excluída do mundo jurídico.

Apesar de já ter recebido o voto do relator no CNMP, que se manifestou pela improcedência do pedido formulado pelo CFOAB, a matéria aguarda a finalização do julgamento. Preliminarmente, foi desenvolvida, dentre outras, a tese de que as Orientações da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão não possuem força vinculante.<sup>79</sup>

Destaca-se que é nesse cenário de extrema complexidade e cheio de variáveis que será realizado o estudo a respeito da constitucionalidade do atual regime da tutela provisória de

---

<sup>77</sup> CAIRES, Felipe; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. A vontade da Constituição. **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP: Artigos Jurídicos**. Brasília, p. 1-1. 01 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/8620-a-vontade-da-constituicao.html>. Acesso em: 05 dez. 2021. p. 1.

<sup>78</sup> CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB. Reclamação Para Preservação da Autonomia do Ministério Público, Com Pedido de Liminar. **Ordem dos Advogados do Brasil - Conselho Federal**. Brasília, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oab-suspensao-orientacao-mpf-lei.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021. p. 6.

<sup>79</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Reclamação nº 1.01378/2021-90. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Ministério Público Federal. Relator: Conselheiro Reinaldo Reis Lima. Brasília, DF, 03 de março de 2022. **DE Seção: Caderno Processual**. Brasília, p. 1-13. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam?cid=987760#>. Acesso em: 18 jul. 2022. p. 2.

indisponibilidade de bens, presente no art. 16, § 3º, da Lei 8.429/1992, atualizado pela Lei n. 14.230/2021.

Como demonstrado nos tópicos que compõem este Capítulo, trata-se de uma normatização bastante controversa e que está inserida em um contexto jurídico-político com diversas variáveis, tais como: 1) combate à corrupção; 2) alteração legislativa; 3) superação de posicionamento jurisprudencial do STJ, firmado na sistemática dos recursos repetitivos; 4) proteção ao erário; e 5) preservação dos direitos e garantias fundamentais dos acusados. No esclarecedor entendimento de Benedito Cerezzo Pereira Filho, a forma pouco ortodoxa em que foi gestada a Lei de Improbidade Administrativa, acrescida da sensibilidade da matéria por ela tratada são motivos a exigir cautela e o máximo respeito e proteção às garantias constitucionais e processuais dos acusados,<sup>80</sup> visando a segurança jurídica e a realização dos direitos fundamentais da pessoa.

Por fim, destaca-se que compreender os contornos da ação de improbidade administrativa (seu o surgimento, atualização, natureza jurídica e polêmicas) é de grande importância para o estudo da indisponibilidade de bens, pois são esses contornos teóricos, juntamente com a análise dos preceitos das medidas cautelares, que delimitarão e servirão de anteparo inicial para a análise da constitucionalidade do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992.

---

<sup>80</sup> PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. As Impropriedades da Lei de Improbidade. Revista **Superior Tribunal de Justiça, Brasília**, v. 1, n. 241, p. 431-454, mar. 2016. Trimestral. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016\\_241.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016_241.pdf). Acesso em: 04 set. 2022.

## 2 MEDIDAS CAUTELARES

Conforme disposto no texto do art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, o que garante às pessoas a prerrogativa de provocar a tutela jurisdicional do Estado quando necessário. A esse respeito, Teori Albino Zavascki pondera que “Nenhum obstáculo pode ser posto ao direito de acesso ao Judiciário [...] quando se fala em tutela jurisdicional se está a falar exatamente na assistência, no amparo, na defesa, na vigilância que o Estado, por seus órgãos jurisdicionais, presta aos direitos dos indivíduos”.<sup>81</sup>

Entretanto, é importante destacar que o acesso à jurisdição não se resume ao direito de peticionar. É necessário que se garanta ao indivíduo uma ordem jurídica justa, o que significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, a possibilidade de pleitear a tutela do Estado e de ter à disposição um meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado.<sup>82</sup>

Embora o acesso à Justiça seja um direito fundamental amplamente reconhecido nos contextos jurídicos interno e externo (como previsto no art. 8º da Declaração Universal dos Direitos Humanos),<sup>83</sup> pode-se afirmar que somente acessar os órgãos jurisdicionais não é suficiente para que se garanta a jurisdição. Esse entendimento é endossado por Humberto Theodoro Júnior, para quem:

Não basta ao Estado assumir o monopólio da Justiça por meio da jurisdição. É intuitivo que deva cuidar para que a missão de fazer justiça seja realizada da melhor maneira possível, evitando sentenças tardias ou providências inócuas, que fatalmente redundariam no descrédito e, em muitos casos, na inutilidade da própria justiça.<sup>84</sup>

A prestação jurisdicional tardia é motivo de inquietação para o referido autor. Essa situação, quando desarrazoada, pode ocasionar um estado potencial de perigo e comprometimento da realização do direito. Nessa esteira está o uso das medidas cautelares, concebidas para preservar a seriedade da justiça, ameaçada pela morosidade caracterizada pelo *iter* do procedimento ordinário.

<sup>81</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação da tutela**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 311 p. (978-85-02-08283-0). p. 5.

<sup>82</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela provisória**: analisada à luz das garantias constitucionais da ação e do processo. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 496 p. (978-65-5860-016-9). p. 71.

<sup>83</sup> UNITED NATIONS. Universal Declaration Of Human Rights - Portuguese, de 10 de dezembro de 1948. Paris, Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 11 out. 2022. Artigo 8º Toda a pessoa tem direito a recurso efectivo para as jurisdições nacionais competentes contra os actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei.

<sup>84</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8). p. 42.

De acordo com Jean Carlos Dias, as medidas cautelares são estruturas criadas para garantir o resultado útil do processo, ainda que por um traçado distinto.<sup>85</sup> José Roberto dos Santos Bedaque pondera que elas “devem ser incluídas no âmbito de proteção assegurada pela Constituição Federal ao direito de ação, que, em última análise, é direito de acesso às garantias do devido processo legal ou devido processo constitucional”.<sup>86</sup>

Por meio das cautelares, busca-se alcançar a efetividade processual e realizar o princípio do acesso à justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988. Luiz Fux considera efetivo “[...] o processo que confere, no menor lapso de tempo, a solução adequada ao conflito levado à submissão decisória da justiça, compondo o binômio ‘fazer bem e depressa’ ou ‘rapidez e segurança’”.<sup>87</sup>

No entendimento de Arruda Alvim, “A busca por uma tutela cautelar reside no receio de que quando a sentença vier a ser proferida, seus efeitos não sejam mais úteis”.<sup>88</sup> Contudo, mesmo que respaldado na legítima busca pela efetividade processual, é preciso garantir que a adoção das medidas cautelares respeite os direitos constitucionais fundamentais do acusado, principalmente quando o Estado estiver diante da necessidade de resolver questões relacionadas a atos de improbidade administrativa, tendo em vista os impactos jurídicos e políticos que esse tipo de demanda é capaz de provocar.

Se por um lado a tutela cautelar atua na proteção do acesso à justiça, por outro, a análise sumária dos elementos processuais que respaldam a medida gera certa apreensão em relação aos prejuízos que o seu deferimento pode causar na vida do réu, principalmente quando os efeitos da decisão forem de difícil reversibilidade, como ocorre nos casos dos direitos de personalidade de pessoas públicas.

Portanto, é importante que o magistrado, ao tomar esse tipo de decisão, leve em consideração todas as variáveis possíveis, inclusive as relacionadas à reputação do acusado perante a sociedade, tendo em vista ser a imagem um elemento de difícil reparação posterior,

---

<sup>85</sup> DIAS, Jean Carlos. **Tutelas provisórias no novo CPC**: tutelas de urgência: tutela de evidência. Salvador: Juspodivm, 2017. 160 p. (978-85-442-1532-6). p. 16.

<sup>86</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela provisória**: analisada à luz das garantias constitucionais da ação e do processo. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 496 p. (978-65-5860-016-9). p. 81.

<sup>87</sup> FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1084 p. (978-65-5964-546-6). E-book. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645466/epubcfi/6/34%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml17%5D!4/192/1:41%5B%C3%A2nc%2Cia%20%5D>. Acesso em: 30 set. 2022. p. 139.

<sup>88</sup> ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**: teoria geral do processo: processo de conhecimento: recursos: precedentes. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. 6 Mb. (978-65-5065-378-1). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F93643589%2Fv19.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d779000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=07a539c77d4ff87d0443498345c227da&eat=a-243619246&pg=II&ppl=&nvgS=false&tmp=657>. Acesso em: 01 out. 2022. p. RB-17.2

mesmo no caso de uma futura absolvição do réu. Essa peculiaridade acentua a necessidade de que o Estado, no exercício do poder jurisdicional, dialogue com os direitos constitucionais fundamentais do cidadão quando da utilização desse tipo de instrumento jurídico.

Por fim, destaca-se que as medidas cautelares são instrumentos jurídicos que se caracterizam pela notória excepcionalidade. Elas são utilizadas pelo Estado em contextos de grande incerteza, sendo diretamente influenciadas pelos contornos e princípios jurídicos relacionados ao Processo Civil e ao Processo Penal.

Nesse sentido, é importante realizar uma breve contextualização sobre as categorias teóricas e os requisitos dogmáticos que envolvem as medidas cautelares no âmbito desses dois ramos jurídicos, o que contribuirá com fundamentos teóricos para a elaboração de uma proposta de resposta ao problema de pesquisa apresentado no início deste estudo.

## 2.1 Medidas cautelares no Processo Civil brasileiro

Nas palavras de Ovídio Araújo Baptista da Silva, *cautela* significa, antes de tudo, “prevenção”, do verbo *cavere*, “tomar cautela”, “acautelar-se”, “precaaver-se”.<sup>89</sup> A tutela cautelar de urgência é utilizada quando o objetivo do autor é proteger a capacidade do processo de produzir resultados úteis, ou seja, nas situações em que há risco para a efetividade e que demandam resposta célere por parte do Poder Judiciário.

Kazuo Watanabe pondera que “[...] na tutela cautelar, segundo a doutrina dominante, há apenas a concessão de medidas colaterais que, diante da situação objetiva de perigo, procuram preservar as provas ou assegurar a frutuosidade do provimento da ‘ação principal’”<sup>90</sup> de forma a salvaguardar a efetividade de eventual provimento judicial em sede de tutela definitiva. Esse entendimento está exposto na obra de Piero Calamandrei, para quem:

A função dos procedimentos cautelares nasce, portanto, da relação que se passa entre esses dois fatores: a necessidade de que o procedimento, para ser praticamente eficaz, seja proferido sem atraso e a inaptidão do processo ordinário para criar sem atraso um procedimento definitivo.

[...] Os procedimentos cautelares representam uma conciliação entre as duas exigências, frequentemente contrastantes, da justiça, aquela da celeridade e aquela da ponderação. Entre o fazer depressa, mas mal, e o fazer bem feito, mas devagar, os procedimentos cautelares objetivam antes de tudo a celeridade, deixando que o problema do bem e do mal, isto é, da justiça intrínseca do procedimento, seja resolvido

---

<sup>89</sup> SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Do processo cautelar**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 626 p. Editado anteriormente sobre o título Comentários ao Código de Processo Civil, vol. XI, em 1985 e 1986. p. 11. Grifo no original.

<sup>90</sup> WATANABE, Kazuo. Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer - Arts. 273 e 401, CPC. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 19, p. 77-101, jul./set. 1996. Trimestral. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4425316/mod\\_resource/content/1/Kazuo%20Watanabe%20-%20Tutela%20antecipatoria%20e%20tutela%20especifica.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4425316/mod_resource/content/1/Kazuo%20Watanabe%20-%20Tutela%20antecipatoria%20e%20tutela%20especifica.pdf). Acesso em: 26 jul. 2022. p. 92.

sucessivamente com a necessária ponderação nas repousadas formas do processo ordinário.<sup>91</sup>

Por essa ótica, a medida cautelar de urgência será adotada quando o autor da demanda estiver diante de situação na qual o direito pleiteado não suporta aguardar o julgamento da ação principal, exercendo função preventiva contra a ameaça de dano na espera da decisão definitiva. Restringe-se assim a cognição para que a decisão se dê de forma mais célere e mantendo-se útil ao jurisdicionado.<sup>92</sup>

Na vigência do Código de Processo Civil Brasileiro de 1973, a tutela cautelar era uma medida de natureza instrumental eminentemente preventiva, que permitia ao magistrado decidir com base em uma cognição incapaz de formar coisa julgada material. Ela tinha o objetivo de assegurar a efetividade de provimento jurisdicional futuro, evitando que o perigo da demora transformasse o processo em uma providência inútil ou uma denegação da justiça. No entendimento de Luiz Fux, ela foi concebida “[...] para atender a interesses nitidamente processuais de resguardo da eficácia prática do processo de conhecimento e de execução”.<sup>93</sup>

Ao comentar o referido instrumento jurídico, o professor José Carlos Barbosa Moreira, defende que “[...] a necessidade do processo cautelar resulta da possibilidade de ocorrerem situações em que a ordem jurídica se vê posta em perigo iminente, de tal sorte que o emprego das outras formas de atividade jurisdicional provavelmente não se revelaria eficaz”.<sup>94</sup> Isso explica o caráter urgente de que se revestem as providências cautelares.

O Estado é obrigado a atuar para afastar o perigo iminente por meio de um provimento provisório fundado na cognição sumária, tendo em vista que não é permitido ao particular valer-se dos seus próprios meios em busca de justiça privada. Logo, o monopólio da justiça obriga o Poder Judiciário a aplicar o remédio jurídico adequado a afastar o perigo ao direito, sob pena de comprometer o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional adequada.

---

<sup>91</sup> CALAMANDREI, Piero. **Introdução ao estudo sistemático dos procedimentos cautelares**. Campinas: Servanda, 2000. 245 p. (85-87484-05-2). Tradução de: Carla Roberta Andreasi Bassi. p. 38-40.

<sup>92</sup> MAZZEI, Rodrigo; MARQUES, Bruno Pereira. Responsabilidade pelos danos decorrentes da efetivação de tutelas de urgência em casos de "insucesso final" da ação de improbidade administrativa: breve análise a partir do cpc/2015. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; COSTA, Eduardo José da Fonseca; PEREIRA, Mateus Costa; GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. **Grandes temas do Novo CPC: tutela provisória**. Salvador: Juspodivm, 2016. Cap. 6. p. 117-148. (978-85-442-0547-7). p. 119.

<sup>93</sup> FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1084 p. (978-65-5964-546-6). E-book. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645466/epubcfi/6/34%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml17%5D!4/192/1:41%5B%C3%A2nc%2Cia%20%5D>. Acesso em: 30 set. 2022. p. 140.

<sup>94</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O novo processo civil brasileiro: exposição sistemática do procedimento**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 328 p. (978-85-309-4102-4). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4385-1/>. Acesso em: 14 abr. 2022. p. 309.

Em 2015, com entrada em vigência do novo Código de Processo Civil, a legislação de 1973 foi aperfeiçoada em relação às cautelares. Buscou-se aprimorar os mecanismos processuais que possibilitam solucionar as demandas de forma mais simples e célere, com a finalidade de propiciar mais efetividade à tutela jurisdicional.

O Título III do CPC de 1973 (Do Processo Cautelar) foi revogado pelo Livro V do CPC de 2015, dando origem à Tutela Provisória. Luiz Fux, ao comentar a mudança, ponderou que “A tutela provisória corresponde ao provimento jurisdicional não definitivo, que é proferido quando presentes razões legalmente previstas que justifiquem a antecipação ou garantia de determinado direito, antes que se decida definitivamente a lide”.<sup>95</sup>

Com base no art. 294 do CPC/2015, a tutela provisória foi dividida em tutela de urgência e de evidência, sendo a tutela de urgência subdividida em cautelar e satisfativa. Em relação à tutela cautelar de urgência, a redação do art. 300 do Código de Processo Civil determina que “[...] será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.<sup>96</sup>

Trata-se do principal instrumento processual adotado pelo legislador para proteger o direito verossímil de fatos cuja verificação pode tornar inútil a tutela jurisdicional,<sup>97</sup> possibilitando resguardar, com a urgência que o caso requer, a utilidade prática de eventual decisão futura de mérito.

No âmbito do regime inaugurado em 2015, as medidas cautelares reforçaram seu papel de importante instrumento jurídico para a realização do direito constitucional de acesso à justiça e para a efetividade da tutela jurisdicional, principalmente nas situações em que o efeito do lapso temporal da ação judicial possa, de alguma forma, comprometer a sua utilidade. O magistrado, por meio de uma análise superficial dos autos, verificará se o autor da demanda pode ser o titular do direito substantivo invocado e se há comprovado receio de prejuízo ao direito alegado ou ao resultado útil do processo.

A tutela cautelar de urgência tem como característica tentar eliminar o perigo de dano de difícil reparação por meio da neutralização dos efeitos do tempo, fazendo este atuar ao lado de quem é capaz de demonstrar o melhor direito. Nas palavras de Piero Calamandrei, as

---

<sup>95</sup> FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1084 p. (978-65-5964-546-6). E-book. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645466/epubcfi/6/34%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml17%5D!4/192/1:41%5B%C3%A2nc%2Cia%20%5D>. Acesso em: 30 set. 2022. p. 147

<sup>96</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 14 nov. 2021.

<sup>97</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela provisória**: analisada à luz das garantias constitucionais da ação e do processo. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 496 p. (978-65-5860-016-9). p. 295-296.

medidas cautelares são dirigidas a “garantir a eficácia e por assim dizer a seriedade da função jurisdicional [...] a salvaguardar o *imperium iudicis*, ou seja, a impedir que a soberania do Estado se reduza a ser uma atrasada e inútil expressão verbal, uma vã ostentação de lentos engenhos destinados a chegar sempre muito tarde”.<sup>98</sup>

Entretanto, é importante destacar que o autor do pedido provisório tem o dever legal de demonstrar a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, de modo a convencer o magistrado a acreditar que a parte demandante é a provável titular do direito alegado e que o processo principal realmente está em risco de perecimento.

### 2.1.1 Necessidade de comprovação do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*

O *periculum in mora* (perigo da demora) supõe que a situação tutelável ou a tutela devida ao direito material estejam expostas a perigo, sendo configurado, por exemplo, quando o executado passa a praticar atos que evidenciam intenção de tornar infrutífera eventual e futura execução da sentença.<sup>99</sup>

Conforme Ovídio Araújo Baptista da Silva, o primeiro requisito para que o juiz possa determinar uma medida cautelar será a prova da existência de um *estado de perigo (periculum in mora)*, capaz de ameaçar seriamente a incolumidade de um determinado direito da parte.<sup>100</sup> Enrico Tullio Liebman, também argumenta no mesmo sentido, ao afirmar que “para a obtenção da tutela cautelar, a parte deve demonstrar fundado temor de que, enquanto espera a tutela definitiva, venham a faltar as circunstâncias de fato favoráveis à própria tutela”.<sup>101</sup>

Na perspectiva de Humberto Theodoro Júnior, o risco “[...] deve ser objetivamente apurável”.<sup>102</sup> Essa ponderação é muito importante e vai ao encontro da linha interpretativa defendida por Alfredo Araújo Lopes da Costa, segundo o qual o dano deve ser provável e não uma mera possibilidade ou eventualidade. De acordo com o referido autor:

Exige-se mais: a probabilidade, a iminência. O “possível” abrange assim até mesmo o que raríssimamente acontece. Dentro dele cabem as mais abstratas e longínquas hipóteses. A probabilidade é o que, de regra, se consegue alcançar na previsão. Já não é um estado de consciência, vago, indeciso, entre afirmar e negar, indiferente. Já caminha na direção da certeza.

<sup>98</sup> CALAMANDREI, Piero. **Introdução ao estudo sistemático dos procedimentos cautelares**. Campinas: Servanda, 2000. 245 p. (85-87484-05-2). Tradução de: Carla Roberta Andreasi Bassi. p. 209.

<sup>99</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela de evidência: soluções processuais diante do tempo da justiça**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 375 p. (978-85-532-1983-4). p. 123.

<sup>100</sup> SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Teoria Geral do Processo Civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 332 p. (978-85-203-3886-5). p. 309. Grifo no original.

<sup>101</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p. (85-7420-552-4). Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco. p. 278.

<sup>102</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8). p. 59.

[...] O Código italiano define a iminência pelo receio. Esse receio, assim, não é avaliado apenas subjetivamente pela consciência do autor. **Deve ser objeto também calculado pelo exame das causas já postas em existência, capazes de realizar o efeito temido.**<sup>103</sup>

Nos ensinamentos de Heleno Bosco:

O fundado receio há de ser objetivo, isto é, fundado em motivos sérios, que possam ser demonstrados, e que encontrem amparo em algum fato concreto. Não se admite que o receio esteja fundado em temor, ou fato subjetivo, ou dúvida pessoal, decorrente de uma valoração subjetiva da parte.<sup>104</sup>

É imprescindível que o receio de dilapidação patrimonial seja fundado e analisado de forma objetiva e que eventual deferimento da medida seja devidamente fundamentado. Essa orientação já estava presente no art. 798 do Código de Processo Civil de 1973, segundo o qual “[...] poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação.<sup>105</sup> Ou seja, não basta à parte simplesmente alegar que há risco ao resultado útil do processo. Ela deve demonstrar concretamente o perigo da demora e como ele pode comprometer a efetividade da tutela jurisdicional final.<sup>106</sup>

Nessa perspectiva, a partir do tratamento dado à matéria pela doutrina e pela legislação, entende-se que o magistrado não deve se limitar ao acolhimento de opinião puramente subjetiva da parte que solicitou a tutela provisória. A demonstração do perigo deverá ocorrer por meio da apresentação de provas suficientes para convencer o magistrado. Portanto, o perigo de dano que justifica a tutela provisória de urgência é o que se caracteriza por ser concreto, e não o decorrente de mero temor subjetivo da parte. Trata-se de um perigo atual, que está prestes a acontecer, ou que esteja acontecendo.<sup>107</sup>

É indispensável a demonstração de fato capaz de levar o magistrado a concluir que há perigo de lesão grave que possa ser irreparável ou de difícil reparação. Logo, o autor deve apresentar provas concretas que sustentam o seu pedido. De acordo com Milton Paulo de Carvalho Filho:

<sup>103</sup> COSTA, Alfredo Araújo Lopes da. **Medidas preventivas**: medidas preparatórias - medidas de conservação. 3. ed. São Paulo: Sugestões Literárias S. A., 1966. 236 p. p. 43-44. Grifo do autor.

<sup>104</sup> BOSCO, Heleno. **Processo cautelar**. São Paulo: LZN, 2005. 242 p. (85-88387-90-5). p. 22.

<sup>105</sup> BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 jan. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869imprensa.htm). Acesso em: 25 jul. 2022.

<sup>106</sup> SOUZA, Artur César de. **Tutela provisória**: tutela de urgência e tutela de evidência. São Paulo: Almedina, 2016. 291 p. (978-85-8493-044-9). p. 142.

<sup>107</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 880 p. (978-65-5680-422-4). p. 739.

O dano temido deve ser grave (supressão total, ou pelo menos de grande monta, do interesse buscado na ação principal) e simultaneamente irreparável ou de difícil reparação (aquele que, sob o aspecto objetivo, não permita, por sua natureza, nem a reparação específica, nem a equivalente – indenização – e que, sob o aspecto subjetivo, não permita ao responsável por ele sua restauração por falta de condições financeiras).<sup>108</sup>

Em suma, conforme as lições do Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho “[...] não é toda pretensão deduzida em juízo que pode obter a proteção imediata da tutela cautelar, pois somente os fatos (e não boatos), somente atos (e não suspeitas) podem validamente justificar a restrição cautelar”.<sup>109</sup> Dessa forma, o risco ao processo principal deve ser apurável no caso concreto, sendo o dilema do magistrado proteger ou não o direito que corre risco de perecimento.

Quanto ao *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito), trata-se de um requisito que está relacionado ao juízo de probabilidade e verossimilhança do direito, sendo dever do autor da ação convencer o magistrado de que a tutela final provavelmente lhe será concedida.

Para Antônio Cláudio da Costa Machado, “[...] o *fumus boni iuris*, ou probabilidade do direito, é mais do que possibilidade, mas certamente menos do que certeza (a que se alcança por meio da sentença de mérito e sua cognição plena)”.<sup>110</sup> Nas lições Luiz Guilherme Marinoni, “[...] há de se ter presente a necessidade de tomar em conta as provas, presunções, regras de experiência e argumentos que evidenciem a probabilidade dos pressupostos para a tutela final do direito”.<sup>111</sup> Ou seja, a análise do juiz tem de se concentrar nos fatos que o autor arrola como fundamento da ação principal e sobre sua idoneidade, em tese, para sustentar a pretensão material.<sup>112</sup>

Após objetivamente demonstrada a presença dos dois requisitos (*periculum in mora* e *fumus boni iuris*), a demanda poderá ser julgada procedente, de forma que a ausência de algum deles terá como consequência a improcedência do pedido cautelar.<sup>113</sup> Esse é o posicionamento

<sup>108</sup> CARVALHO FILHO, Milton Paulo de. **Processo Civil**: processo cautelar. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 184 p. (978-85-224-4638-4). p.7.

<sup>109</sup> MAIA FILHO, Napoleão Nunes. **Garantismo Judicial na ação de improbidade administrativa**: crítica ao punitivismo e ao eficientismo legalista no domínio do direito sancionador. Fortaleza: Imprece, 2015. 224 p. (978-85-8126-099-0). p. 85.

<sup>110</sup> MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **Tutela provisória**: interpretação artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, do Livro V, da Parte Geral, e dos dispositivos esparsos do CPC em vigor que versam sobre Tutela Provisória. São Paulo: Malheiros, 2017. 240 p. (978-85-392-0374-1). p. 43.

<sup>111</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela de evidência**: soluções processuais diante do tempo da justiça. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 375 p. (978-85-532-1983-4). p. 127.

<sup>112</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8). p. 64.

<sup>113</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**: volume 3. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 686 p. (978-85-224-8686-1). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522486861/>. Acesso em: 03 ago. 2022. p. 49.

da doutrina clássica, muito bem explicado na obra de Humberto Theodoro Júnior, segundo a qual:

[...] a doutrina clássica resume as condições ou requisitos específicos da tutela cautelar em:

I – um dano potencial, um risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte, em razão do *periculum in mora*, **risco esse que deve ser objetivamente apurável**;

II – a plausibilidade do direito substancial invocado por quem pretenda segurança: *fumus boni iuris*.<sup>114</sup>

Estando demonstrado os dois requisitos apontados pela doutrina (probabilidade do direito e risco ao resultado útil do processo), o magistrado fica autorizado deferir o pedido cautelar de urgência, com a finalidade de anular o perigo e garantir ao processo a sua efetividade.

Entende-se, portanto, com base na teoria clássica e na nova configuração do Código de Processo Civil brasileiro, que as medidas cautelares de urgência não podem ser utilizadas com base em presunções abstratas. O juiz, ao se manifestar, deverá indicar concretamente a existência de elementos que justifiquem a sua aplicação, de forma que o direito do autor seja mais provável que o direito do acusado, bem como reste evidenciado o perigo da demora. Essa orientação estava presente no CPC/1973 e permanece no CPC/2015.

Entretanto, é importante destacar que, além da obrigatoriedade de demonstração do duplo requisito (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), por ser a medida cautelar um remédio jurídico de caráter excepcional e extremo, o seu deferimento deve reverência, também, aos pressupostos relacionados às garantias fundamentais, dentre elas o devido processo legal.

### 2.1.2 A observância do devido processo legal nas medidas cautelares

A Constituição de 1988 garante a todos o direito de acesso à justiça. Segundo o art. 5º, XXXV, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, de forma que o Estado não pode criar obstáculos ao exercício desse direito fundamental. Contudo, o acesso à jurisdição não se resume ao direito de peticionar ao Poder Judiciário, é necessário que o Estado garanta, também, as condições ideais para a prestação da tutela jurisdicional.

Conforme Humberto Theodoro Júnior, “[...] o transcurso do tempo exigido pela tramitação processual pode acarretar ou ensejar variações irremediáveis não só nas coisas como nas pessoas e relações jurídicas substanciais envolvidas no litígio, como, por exemplo, a

<sup>114</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8). p. 59. Grifo do autor.

deterioração, o desvio, a morte, a alienação, etc”.<sup>115</sup> Aluisio Gonçalves de Castro Mendes e Larissa Clare Pochmann da Silva defendem que “um dos grandes desafios do direito processual civil é o tempo de duração da demanda, ou seja, o tempo que o processo demorará até uma resposta jurisdicional efetiva, capaz de tutelar com efetividade o direito material”.<sup>116</sup>

Por isso que se reveste de importância a utilização das medidas cautelares. Elas buscam um “[...] equilíbrio entre as partes quanto ao tempo de tramitação do processo, visando proporcionar a prestação jurisdicional célere, justa e efetiva, mediante a antecipação daquilo que a parte receberia somente com a tutela definitiva”,<sup>117</sup> mitigando os riscos que a espera pela definitiva análise do direito invocado pode trazer para o autor.<sup>118</sup>

No entanto, é importante destacar que a busca pela efetividade e pela razoável duração do processo, por meio da utilização das medidas cautelares, não pode ignorar a existência do disposto no art. 5º, LIV, da Constituição de 1988, que determina a observância aos preceitos do devido processo legal, o qual tem como um de seus fundamentos o processo justo e adequado à realização dos direitos lesados.<sup>119</sup> Nesse sentido é o posicionamento de José Roberto dos Santos Bedaque, ao afirmar que o processo judicial deve ser modelado às garantias fundamentais, suficientes para torná-lo *equo, correto, giusto*.<sup>120</sup>

Apesar de sua reconhecida importância para a efetividade da tutela jurisdicional, destaca-se que as medidas cautelares representam uma das mais agressivas formas de intervenção do Estado na esfera individual, pois elas são capazes de afetar severamente o patrimônio do acusado sem o esgotamento dos direitos de defesa. É por esse motivo que Luiz

<sup>115</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8). p. 22.

<sup>116</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SAILVA, Larissa Clare Pochmann da. A tutela provisória no ordenamento jurídico brasileiro: a nova sistemática estabelecida pelo CPC/2015 comparada às previsões do CPC/1973. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 41, n. 257, p. 153-178, jul. 2016. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/104587>. Acesso em: 19 jul. 2022. p. 156.

<sup>117</sup> CAMBI, Eduardo; SCHMITZ, Nicole Naiara. **Tutela de evidência no processo civil**. Belo Horizonte: D'plácido, 2020. 308 p. (978-65-5589-029-7). p. 92.

<sup>118</sup> MAZZEI, Rodrigo; MARQUES, Bruno Pereira. Responsabilidade pelos danos decorrentes da efetivação de tutelas de urgência em casos de "insucesso final" da ação de improbidade administrativa: breve análise a partir do cpc/2015. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; COSTA, Eduardo José da Fonseca; PEREIRA, Mateus Costa; GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. **Grandes temas do Novo CPC: tutela provisória**. Salvador: Juspodivm, 2016. Cap. 6. p. 117-148. (978-85-442-0547-7). p. 120.

<sup>119</sup> FUX, Luiz. **Teoria Geral do Processo Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 408 p. (978-85-309-8494-6). p. 62.

<sup>120</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela provisória: analisada à luz das garantias constitucionais da ação e do processo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 496 p. (978-65-5860-016-9). p. 71.

Fux sustenta que nada justifica que o requerido suporte os rigores da medida sem que a urgência seja fundamentadamente verdadeira.<sup>121</sup>

Isso faz com que o uso desse importante instrumento jurídico esteja necessariamente alinhado ao comando constitucional segundo o qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.<sup>122</sup> Trata-se de uma garantia que contempla a defesa do acesso à justiça, do juiz natural, da igualdade das partes, do contraditório e ampla defesa, da publicidade, da motivação das decisões, da razoável duração do processo e da presunção de inocência.<sup>123</sup>

A celeridade e a efetividade do processo não devem ser obtidas às custas da aniquilação dos direitos e das garantias fundamentais do cidadão, evitando-se, então, a concretização de injustiças. Para Humberto Theodoro Júnior “O processo devido, destarte, é o processo justo, apto a propiciar àquele que o utiliza uma real e prática tutela”.<sup>124</sup>

Portanto, a utilização da medida cautelar de urgência, por ser excepcional, somente deve ser proferida se estiver em consonância com o princípio constitucional do devido processo legal, que representa uma das mais consagradas garantias vigentes no Estado Constitucional brasileiro. O devido processo legal serve de apoio aos direitos dos cidadãos em relação à atuação do Poder Público, de forma a buscar a isonomia, a ampla defesa, o contraditório, o direito à prova, a paridade de armas, a fundamentação das decisões, o direito de estar presente nos atos do processo, a presunção de inocência e a imparcialidade.

Em suma, é importante destacar que a ânsia na busca pela efetividade do processo, por meio de medidas excepcionais, não pode servir de pano de fundo para o comprometimento da sua segurança jurídica, o que enseja a observância dos pressupostos constitucionais relacionados ao devido processo legal.

---

<sup>121</sup> FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1084 p. (978-65-5964-546-6). E-book. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645466/epubcfi/6/34%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml17%5D!/4/192/1:41%5B%C3%A2nc%2Cia%20%5D>. Acesso em: 30 set. 2022. p. 153.

<sup>122</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 out. 2021.

<sup>123</sup> NICOLITT, André. **Processo Penal Cautelar: prisão e demais medidas cautelares**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p. (978-85-203-6107-8). Com colaboração de Bruno Cleuder de Melo e Gustavo Rodrigues Ribeiro. p.40.

<sup>124</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8). p. 460

### 2.1.3 Caráter excepcional das medidas cautelares

A atividade jurisdicional, por sua natureza complexa, demanda tempo para o seu desenvolvimento. Mesmo quando todos os atos são realizados de forma célere e sem procrastinações, há um inevitável período de tempo entre o início do processo e a sua finalização.

As medidas cautelares contribuem para que determinados atos processuais possam ser antecipados, diminuindo os riscos para a efetividade do processo. Contudo, a busca pela efetividade jurisdicional e pela celeridade não pode negligenciar a segurança jurídica, que é um aspecto muito importante do devido processo legal e do Estado de Direito.

A observância às leis e aos princípios jurídicos por parte dos cidadãos e do Estado é um comportamento que proporciona estabilidade, confiança e pacificação social. Isso viabiliza a utilização de uma tutela jurisdicional que seja efetiva, tempestiva e que resguarde os direitos dos cidadãos.

Nessa linha, Neil MacCormick pondera que é necessário que haja a observância da lei por aqueles que detêm o poder governamental, pois onde a lei é fielmente observada, prevalece o Estado de Direito e a segurança jurídica, o que possibilita que os cidadãos vivam de forma autônoma e em circunstâncias de confiança mútua.<sup>125</sup>

A perfeita harmonia entre a efetividade do processo judicial e o princípio da segurança jurídica é o que se espera na busca pela coesão do sistema, de forma que a preponderância de um desses elementos não corresponda à completa exclusão do outro. Ou seja, é preciso sempre tentar atingir o ponto de equilíbrio.

O magistrado, ao perseguir a efetividade do processo judicial, por meio da utilização de medida cautelar, deve ter em vista que a agressão do Estado à esfera patrimonial do acusado é

---

<sup>125</sup> MACCORMICK, Neil. **Rhetoric and the Rule of Law**. Oxford: Oxford University Press, 2005. 304 p. (978-0198268789). Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=VG1CAgAAQBAJ&pg=PR36&lpg=PR36&dq=%22certainty+and+legal+security+enables+its+citizens+to+live+autonomous+lives+in+circumstances+of+mutual+trust%22+Neil+maccormick&source=bl&ots=Ph2vDXdF4f&sig=ACfU3U1Ik-PBTQEG9k7Mi0FnT5Q9gqI9Gw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwii74-liK76AhUrrpUCHZx3CFkQ6AF6BAGDEAM#v=onepage&q=%22certainty%20and%20legal%20security%20enables%20its%20citizens%20to%20live%20autonomous%20lives%20in%20circumstances%20of%20mutual%20trust%22%20Neil%20maccormick&f=false>. Acesso em: 24 set. 2022. p.33. “Where there is in some polity a body of established and acknowledged law that is supposed to govern the dealings of persons in all capacities in that polity, a strict observance of all those laws, especially their strict observance by those who hold governmental power, is of inestimable value. Where the law is faithfully observed, the Rule of Law obtains; and societies that live under the Rule of Law enjoy great benefits by comparison with those that do not. The Rule of Law is a possible condition to be achieved under human governments. Among the values that it can secure, none is more important than legal certainty, except perhaps its stablemates, security of legal expectations and safety of the citizen from arbitrary interference by governments and their agents. For a society that achieves legal certainty and legal security enables its citizens to live autonomous lives in circumstances of mutual trust”.

uma ação com caráter eminentemente excepcional, devendo ocorrer com respeito à ampla defesa e ao contraditório. A decisão deve homenagear os princípios jurídicos vigentes, dentre eles a segurança jurídica, considerado por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco um subprincípio do Estado de Direito.<sup>126</sup>

Não se ignora a importância da utilização das medidas cautelares para a segurança da pretensão, tendo em vista que em muitas situações há a necessidade de assegurar a permanência ou a conservação de pessoas, bens ou provas, assim como eliminar a ameaça de perigo de prejuízo iminente e irreparável ao interesse tutelado.<sup>127</sup> Nas lições de Humberto Theodoro Júnior:

[...] de nada valeria condenar o obrigado a entregar a coisa devida se ela inexistir ao tempo da sentença. [...] A cautela relativa a coisas procura impedir que a parte transfira, destrua, desvie ou grave os bens sobre os quais a futura execução poderá recair; ou visa simplesmente a assegurar o *status quo*, sem outro propósito que o de evitar inovações da situação dos bens litigiosos, em prejuízo da utilidade e eficiência da prestação jurisdicional.<sup>128</sup>

No entanto, apesar da sua notória importância para resguardar a efetividade do processo principal, a medida cautelar apresenta nítido caráter de excepcionalidade, tendo em vista que os seus desdobramentos jurídicos possuem o potencial de comprometer o livre gozo de determinados direitos fundamentais.

Nesse sentido, o juiz deve atuar com muita prudência quando da análise do pedido de medida cautelar tendente a restringir o direito de propriedade, de maneira que a sua interpretação ocorra em consonância com os princípios constitucionais que regem o sistema jurídico e que contribuem para a defesa do cidadão frente ao poder do Estado. Nas lições de Caio Mário da Silva Pereira, a condição normal da propriedade é a plenitude, sendo excepcional a limitação ao gozo ou exercício desse direito. O direito de dispor da propriedade é elemento definidor do domínio.<sup>129</sup>

O poder decisório do magistrado certamente é amplo, mas não é ilimitado. Ele deve estar alinhado à essência e à necessidade das medidas cautelares, de forma que eventual ingerência na esfera patrimonial do cidadão somente seja realizada quando se demonstrar

---

<sup>126</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. 1720 p. (978-65-5559-394-5). p. 185.

<sup>127</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8). p. 26.

<sup>128</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8). p. 23-30.

<sup>129</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 408 p. (978-85-309-9049-7). Revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990862/>. Acesso em: 20 out. 2022. p. 76-78.

imprescindível. Nas lições de Heleno Bosco, “a primeira e maior limitação ao arbítrio do juiz, em matéria de poder cautelar, localiza-se no requisito da necessidade, pois só a medida realmente necessária, dentro dos objetivos próprios da tutela cautelar, é que deve ser deferida”.<sup>130</sup>

Logo, antes de o autor solicitar e antes de o magistrado deferir a tutela provisória de indisponibilidade de bens, o mais prudente é que se verifique, à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal e da proporcionalidade, se a medida é realmente necessária e se o instrumento jurídico escolhido é o mais adequado para a resolução do caso concreto, tendo em vista a importância da coexistência dos seguintes elementos: a) acesso à jurisdição; b) efetividade do processo; c) busca pela igualdade; e d) segurança jurídica para as partes envolvidas.

Arruda Alvim pondera que, por ser uma medida excepcional, em caso de dúvida “Deve-se utilizar a proporcionalidade para sopesar as posições do autor e do réu, visualizando essas posições depois de imaginar os efeitos da concessão da tutela, tais como incidiriam sobre as situações de um e de outro”.<sup>131</sup>

Por fim, destaca-se que a observância ao devido processo legal, à presença do duplo requisito (*fumus boni iuris e periculum in mora*) e à natureza excepcional das medidas cautelares não é um entendimento vigente exclusivamente no âmbito do Direito Processual Civil. Conforme será demonstrado no tópico seguinte, a reverência a esses elementos jurídicos se impõe, também, nas medidas cautelares operadas na esfera do Direito Processual Penal.

## 2.2 Medidas cautelares no âmbito do Processo Penal

No âmbito do Direito Penal, constantemente, ocorrem situações em que as medidas cautelares são necessárias, sejam para assegurar a correta apuração do fato criminoso, a futura execução da sanção ou o ressarcimento ao erário.<sup>132</sup>

A Constituição de 1988 atribui elevado nível de importância às liberdades física e patrimonial do indivíduo. Por esse motivo, são fixadas regras gerais orientadas à proteção a

---

<sup>130</sup> BOSCO, Heleno. **Processo cautelar**. São Paulo: LZN, 2005. 242 p. (85-88387-90-5). p. 68.

<sup>131</sup> ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil: teoria geral do processo: processo de conhecimento: recursos: precedentes**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. 6 Mb. (978-65-5065-378-1). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F93643589%2Fv19.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=07a539c77d4ff87d0443498345c227da&eat=a-243619246&pg=II&psl=&nvgS=false&tmp=657>. Acesso em: 01 out. 2022. RB-17.13.

<sup>132</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance. **As nulidades no processo penal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 299 p. (978-85-203-3943-5). p. 264.

esses direitos, de forma que qualquer restrição às liberdades individuais deve ter caráter excepcional e ser respaldada pelos princípios constitucionais fundamentais voltados para a proteção da pessoa.

Por ser o Direito Penal um ramo jurídico com alta carga sancionatória, é imperativo que o Estado, no exercício da jurisdição, observe os direitos dos cidadãos em relação a eventuais abusos que possam ser praticados pelos seus agentes. Nesse sentido, seguem alguns exemplos de garantias constitucionais que colocam limites às cautelares penais:

- LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;  
[...]
- LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;  
[...]
- LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente;<sup>133</sup>

Ada Pellegrini Grinover, Antônio Scarance Fernandes e Antonio Magalhães Gomes Filho, sustentam que as medidas cautelares penais devem obediência ao devido processo legal, de forma que não representem uma apreciação discricionária do magistrado, mas uma “[...] decisão adotada após um procedimento qualificado por garantias mínimas, que possibilitem uma análise dos pressupostos com imparcialidade e tendo em conta o contraditório, ainda que este – em face da urgência – nem sempre possa ser exercido prévia e plenamente”.<sup>134</sup>

Assim como ocorre no Processo Civil, as medidas cautelares penais possuem fundamento no princípio da inafastabilidade da jurisdição, estatuído no art. 5º, XXXV, da Constituição de 1988. Elas também apresentam como característica a excepcionalidade e buscam “assegurar a utilidade e a eficácia do resultado final do processo”,<sup>135</sup> de forma que qualquer limitação ao direito do acusado esteja de acordo com as normas e princípios jurídicos vigentes no direito pátrio.

Nessa linha é o entendimento de André Nicolitt, para quem “[...] as restrições as liberdades públicas só podem ocorrer de forma excepcional, sendo inadmissível sua

<sup>133</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 out. 2021.

<sup>134</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance. **As nulidades no processo penal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 299 p. (978-85-203-3943-5). p. 266.

<sup>135</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (978-65-5991-934-5). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F104402244%2Fv9.2&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=3d6606ab12f6b592ac2294c4000f4e69&eat=a-270016036&pg=IV&psl=&nvgS=false&tmp=309>. Acesso em: 28 jul. 2022. p. RB-18.2.

vulgarização. As medidas cautelares, por serem restrições aos direitos fundamentais, se regem pela excepcionalidade”.<sup>136</sup>

Diante do estado de inocência do acusado e da natureza das liberdades atingidas, a medida cautelar não deve ser utilizada como uma forma de punição antecipada. Trata-se de medida excepcional que apenas se justifica em situações de extrema necessidade. Portanto, deve ser calcada nos pressupostos da proporcionalidade, da necessidade e da adequação. Ou seja, somente deve ser utilizada quando inevitável.

### 2.3 Classificação das medidas cautelares no Processo Penal

Didaticamente, as medidas cautelares penais podem ser categorizadas em pessoais, instrutórias e patrimoniais ou reais. As medidas cautelares pessoais são aquelas que restringem ou privam a liberdade da pessoa. Elas são adotadas com o objetivo de assegurar a efetividade dos fins penais do procedimento e possuem como característica básica a provisoriedade.

De acordo com Marcellus Polastri, a forma mais convencional de medida cautelar pessoal é a prisão processual do acusado do cometimento de algum crime. Elas podem ocorrer em virtude da presença de flagrante delito ou para a manutenção da ordem social, com a finalidade precípua de assegurar melhor persecução criminal.<sup>137</sup>

Para o deferimento das medidas cautelares pessoais, o autor da demanda deve apresentar dois requisitos básicos: *fumus commissi delicti* e *periculum libertatis*. Aury Lopes Júnior destaca que o primeiro se refere a fumaça da existência de um delito e se guia pelo juízo da probabilidade. Quanto ao *periculum libertatis*, trata-se de situação de perigo criada pela conduta do imputado ao normal desenvolvimento do processo (perigo de fuga, destruição da prova).<sup>138</sup>

É imperioso que não haja dúvida sobre a presença dos requisitos autorizadores da medida. Marcellus Polastri afirma que deve ser demonstrado que a demora na tutela jurisdicional irá colocar em risco o bom desenvolvimento processual e a aplicação da lei penal, sendo que a dúvida a respeito sempre aproveita ao imputado, vigorando o *in dubio pro reo*.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> NICOLITT, André. **Processo Penal Cautelar**: prisão e demais medidas cautelares. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p. (978-85-203-6107-8). Com colaboração de Bruno Cleuder de Melo e Gustavo Rodrigues Ribeiro. p. 56.

<sup>137</sup> POLASTRI, Marcellus. **A tutela cautelar no Processo Penal**: prisão e liberdade - cautelares relativas à prova - sequestro, arresto e especialização de hipoteca legal - outras medidas cautelares de leis especiais - outras medidas preventivas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 351 p. (978-85-224-8412-6). p. 180.

<sup>138</sup> LOPES JÚNIOR, Aury. **Prisões cautelares**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. 96 p. (9786553620117). E-book. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620117/>. Acesso em: 05 out. 2022. p. 11.

<sup>139</sup> POLASTRI, Marcellus. **A tutela cautelar no Processo Penal**: prisão e liberdade - cautelares relativas à prova - sequestro, arresto e especialização de hipoteca legal - outras medidas cautelares de leis especiais - outras medidas preventivas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 351 p. (978-85-224-8412-6). p. 187.

Além da presença do duplo requisito, as medidas cautelares de natureza pessoal devem observar os seguintes pressupostos básicos: 1) ordem judicial fundamentada; 2) respeito, sempre que possível, ao contraditório; 3) temporariedade e curta duração; 4) excepcionalidade; 5) equilíbrio entre a liberdade e a eficácia na repressão dos delitos; 6) presunção de inocência.<sup>140</sup>

Quanto à excepcionalidade, por ser a *ultima ratio* do sistema, reservada apenas para as situações mais graves e complexas, não pode ser fruto da mera discricionariedade do magistrado, mas de uma análise altamente relevante e que leve em consideração a demonstração do *fumus commissi delicti* e do *periculum libertatis*. Assim, não basta a existência de conjecturas ou de meras suspeitas de que o acusado tem o objetivo de frustrar a efetividade do processo. A solicitação da medida cautelar deve ser fundada em elementos concretos.

O segundo tipo das medidas cautelares penais é representado pelas instrutórias. São ferramentas jurídicas que possuem a finalidade de garantir a produção das provas que irão servir para o convencimento do magistrado. Um exemplo de medida cautelar relativa à prova é a busca e apreensão de coisas ou de pessoas.

Marcellus Polastri pondera que a cautelar instrutória tem a finalidade de preservar elementos probatórios ou assegurar reparação do dano proveniente do crime. Não se trata de prova, tendo, ao contrário, natureza jurídica de medida cautelar que visa assegurar a utilização do elemento probatório no processo ou evitar o seu perecimento.<sup>141</sup>

Por se tratar de um tipo de medida cautelar penal que objetiva garantir a eficácia futura do processo, a sua efetivação demanda a necessária presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, em consonância com o art. 240, § 1º, do Código de Processo Penal, segundo o qual “Proceder-se-á à busca domiciliar, quando fundadas razões a autorizarem”.<sup>142</sup>

Por fim, para fins desta pesquisa, é muito importante a compreensão do terceiro tipo das medidas cautelares penais. Trata-se das patrimoniais ou reais. São ferramentas jurídicas que se destinam a “[...] compensar ou ao menos minimizar os prejuízos econômicos causados pela infração penal ao ofendido, dando-lhe instrumentos com os quais poderá garantir o princípio da responsabilidade patrimonial. São medidas de urgência referentes ao ressarcimento do dano”.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> LOPES JÚNIOR, Aury. **Prisões cautelares**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. 96 p. (9786553620117). E-book. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620117/>. Acesso em: 05 out. 2022. p. 13-20.

<sup>141</sup> POLASTRI, Marcellus. **A tutela cautelar no Processo Penal: prisão e liberdade - cautelares relativas à prova - sequestro, arresto e especialização de hipoteca legal - outras medidas cautelares de leis especiais - outras medidas preventivas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 351 p. (978-85-224-8412-6). p. 103.

<sup>142</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 05 out. 2022. *On-line*.

<sup>143</sup> RAMOS, João Gualberto Garcez. **A Tutela de Urgência no Processo Penal Brasileiro: Doutrina e Jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 600 p. (85-7308-247-X). p. 40.

Ou seja, elas buscam evitar que a demora em relação ao processo principal cause alteração no acervo do acusado, tendo em vista a possibilidade de desfazimento, dissimulação ou ocultação dos bens antes do trânsito em julgado.

Romeu Pires de Campos Barros entende que “A demora do processo pode ocasionar o perigo de que a satisfação do direito do autor se realize tardiamente ou de que por circunstâncias outras não seja possível a satisfação”.<sup>144</sup>

Nesse tipo de situação, o magistrado também é obrigado a observar a presença dos dois requisitos fundamentais: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Esse é o entendimento de Gustavo Henrique Badaró, segundo o qual “[...] a parte que requereu a tutela jurisdicional corre o risco de não obtê-la, se não fornecer prova que convença o juiz do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Isto é, se não houver demonstrado a probabilidade do direito e a probabilidade do perigo”.<sup>145</sup>

André Nicolitt ratifica essa linha de pensamento ao afirmar que as medidas cautelares reais podem “[...] advir durante o inquérito ou no curso da ação penal, desde que haja o *periculum in mora*, ou seja, desde que a demora no julgamento da ação penal possa comprometer a reparação do dano ao ofendido”.<sup>146</sup> Entretanto, é importante enfatizar que “[...] não basta o genérico perigo resultante da simples duração do processo, sendo necessário que esse perigo se manifeste mediante concretos e efetivos elementos dos quais se possa averiguar, de forma razoável, a probabilidade da transformação do dano temido em dano efetivo”.<sup>147</sup> Esse também é o ponto de vista de Marcellus Polastri Lima, para quem, em relação ao *periculum in mora*, deve o juiz verificar os dados reais e concretos disponíveis.<sup>148</sup>

Portanto, por haver grave restrição ao direito constitucional de propriedade, é necessária a demonstração de que a ação do réu pode comprometer a atuação jurisdicional - a ponto de torná-la inútil - e que inexistem outros instrumentos jurídicos menos gravosos à disposição do

<sup>144</sup> BARROS, Romeu Pires de Campos. **Processo penal cautelar**. 2. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. 736 p. (978-85-67426-45-7). Notas atualizadoras de Maria Elizabeth Queijo. Coordenação de Ada Pellegrini Grinover. p. 40.

<sup>145</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (978-65-5991-934-5). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F104402244%2Fv9.2&titleStage=F&titleAcct=ia744d779000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=3d6606ab12f6b592ac2294c4000f4e69&eat=a-270016036&pg=IV&ppl=&nvgS=false&tmp=309>. Acesso em: 28 jul. 2022. p. RB-18.6.

<sup>146</sup> NICOLITT, André. **Processo Penal Cautelar: prisão e demais medidas cautelares**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p. (978-85-203-6107-8). Com colaboração de Bruno Cleuder de Melo e Gustavo Rodrigues Ribeiro. p. 56.

<sup>147</sup> BARROS, Romeu Pires de Campos. **Processo penal cautelar**. 2. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. 736 p. (978-85-67426-45-7). Notas atualizadoras de Maria Elizabeth Queijo. Coordenação de Ada Pellegrini Grinover. p. 39.

<sup>148</sup> LIMA, Marcellus Polastri. **A tutela cautelar no Processo Penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 361 p. (978-85-375-0643-1). p. 100.

Estado. Esse também é o entendimento de Gustavo Henrique Badaró, ao ponderar que “O juiz deverá verificar se está plenamente demonstrada a ocorrência dos fatos caracterizadores do *periculum in mora*”,<sup>149</sup> o que permite o desenvolvimento do processo sem atropelos à Constituição.

Também nessa linha é o posicionamento da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual:

II – As medidas cautelares patrimoniais (ou medidas assecuratórias), previstas nos arts. 125 a 144 do Código de Processo Penal, destinam-se, em termos gerais, a garantir, em caso de condenação, o ressarcimento dos danos causados pelo crime e o pagamento de pena de multa, custas processuais e demais obrigações pecuniárias impostas. **Por constituir restrição ao direito constitucional de propriedade do investigado ou acusado, exige a efetiva demonstração da prova de existência do crime e dos indícios de autoria (*fumus comissi delicti*) e da urgência ou perigo da demora (*periculum in mora*)**, sob os critérios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade estrita.<sup>150</sup>

Nessa perspectiva, fica evidenciado que no âmbito das medidas cautelares patrimoniais penais, que seguramente são as que mais se assemelham às cautelares de indisponibilidade de bens da LIA, rechaça-se de forma muito clara a presunção de que o acusado irá dilapidar ou ocultar seu patrimônio com o objetivo de evitar o ressarcimento do dano ou o pagamento de multa e custas judiciais. Não é suficiente o perigo genérico, sendo exigível que o autor da demanda demonstre que a atuação do acusado tende a tornar o provimento jurisdicional carente de efetividade.

Por essa lógica, o magistrado somente pode autorizar essa grave e excepcional medida constritiva quando o autor da demanda apresentar, de forma concreta, os requisitos legais necessários ao deferimento das cautelares: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Ada Pellegrini Grinover, Antonio Magalhães Gomes Filho e Antonio Scarance Fernandes ratificam esse entendimento ao afirmarem que:

Dois são os requisitos para que o magistrado possa antecipar um resultado que normalmente seria obtido através de um debate mais amplo, com a participação dos interessados no provimento: em primeiro lugar, é preciso que a existência do direito postulado se apresente pelo menos com razoáveis probabilidades (*fumus boni iuris*); além disso, **é também requisito da cautela que exista um perigo concreto de**

<sup>149</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (978-65-5991-934-5). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F104402244%2Fv9.2&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=3d6606ab12f6b592ac2294c4000f4e69&eat=a-270016036&pg=IV&psl=&nvgS=false&tmp=309>. Acesso em: 28 jul. 2022. p. RB-18.6.

<sup>150</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no Agrg na Cauinomcrim nº 6 / DF, Corte Especial. Em apuração. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, BRASÍLIA, 04 de dezembro de 2019. **Dje**. Brasília, 18 dez. 2019. p. 1-22. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201700729141&dt\\_publicacao=18/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700729141&dt_publicacao=18/12/2019). Acesso em: 16 ago. 2022. p. 2. Grifo do autor.

**insatisfação daquele direito em face da demora na prestação jurisdicional**  
(*periculum in mora*).<sup>151</sup>

Portanto, com base nos preceitos doutrinários e jurisprudenciais apresentados, é possível afirmar que a plena observância ao duplo requisito é uma forma de fazer prevalecer, no âmbito das medidas cautelares de urgência, o direito constitucional ao devido processo legal, contribuindo de forma decisiva para ajudar a resguardar os direitos fundamentais do acusado.

Por fim, outro requisito obrigatório no âmbito das medidas cautelares civis e penais é a fundamentação da decisão. Trata-se de requisito com respaldo legal e constitucional e que será abordado de forma apartada no tópico seguinte.

## **2.4 Dever de fundamentação nas medidas cautelares**

Além da observância aos elementos destacados anteriormente (duplo requisito, devido processo legal e excepcionalidade do instituto), o órgão julgador, ao decidir sobre a medida cautelar, seja na esfera Penal ou Cível, deve atuar de forma clara, precisa e fundamentada, em conformidade com o que determina o art. 93, IX, da Constituição de 1988.

Nas lições de Teresa Arruda Alvim Wambier, Fredie Didier Jr, Eduardo Talamini e Bruno Dantas, “Todas as decisões judiciais devem, como se sabe, ser fundamentadas, tal como exigem o art. 93, IX, da CF/1988 e o art. 11 do CPC. O dever de fundamentação é exigência do devido processo legal, decorrendo do princípio do contraditório”.<sup>152</sup> Para o Ministro Celso de Mello, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 329.391:

A necessidade de fundamentação dos atos decisórios traduz obrigação constitucional a que se acham sujeitos todos os órgãos do Poder Judiciário. A eventual inobservância do dever imposto pelo art. 93, IX da Carta Política gera, como consequência jurídica inevitável, a própria nulidade da decisão imotivada.<sup>153</sup>

É por meio da fundamentação que as partes envolvidas poderão compreender os motivos do ato extremo, sendo possível verificar o efetivo atendimento aos princípios constitucionais vigentes.

---

<sup>151</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance. **As nulidades no processo penal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 299 p. (978-85-203-3943-5). p. 264. Grifo do autor.

<sup>152</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JUNIOR, Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno. **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2015. (978-85-203-5932-7). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/101497668/v1/document/106303484/anchor/a-106303484>. Acesso em: 03 out. 2022. p. 54

<sup>153</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 329.391. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 03 de fevereiro de 2004. **DJe**. Brasília, 18 mar. 2005. p. 1-18. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=338815>. Acesso em: 03 out. 2022. p. 2.

O princípio constitucional da motivação das decisões judiciais está intrinsecamente relacionado ao Estado Democrático de Direito e ao devido processo legal. A fundamentação contribui para a imposição de limites à atuação do Poder Judiciário, com o intuito de afastar eventuais excessos e de garantir que os direitos básicos dos cidadãos sejam devidamente protegidos.

O art. 298 do CPC demanda que o magistrado fundamente de forma clara e precisa as tutelas provisórias, demonstrando os motivos que o levaram a conceder, negar, modificar ou revogar a medida. Para Alexandre Freitas Câmara, “O CPC exige, concretizando o princípio constitucional, uma fundamentação substancial das decisões, não se admitindo a prolação de decisões falsamente motivadas ou com simulacro de fundamentação”.<sup>154</sup>

Apesar de a medida cautelar ser uma decisão fundada em cognição sumária, o magistrado não se exime de se manifestar expressamente sobre o conjunto probatório apresentado, tendo em vista seus possíveis reflexos na vida e no patrimônio do acusado. Na perspectiva de Arruda Alvim:

[...] para conceder, modificar ou revogar qualquer medida provisória, deve a decisão ser fundamentada “de modo claro e preciso”, como determina o art. 298 do CPC/2015. [...] Frequentemente, o pedido de tutela provisória ocorre no início da lide, alegando-se urgência. Isso torna o trabalho do aplicador da lei uma atividade bastante delicada, e por esse motivo é indispensável que o juiz indique de modo claro e preciso as razões do seu convencimento.<sup>155</sup>

Para Eduardo Cambi e Nicole Naiara Schmitz, o juiz exerce atividade cognitiva, de ponderação e reflexão de fatos e provas, devendo fornecer os argumentos que lhe fizeram acatar ou não o pedido.<sup>156</sup> Antônio Cláudio da Costa Machado defende que, nos casos da tutela cautelar de urgência:

[...] a exigência de fundamentação envolvendo o requisito do *periculum in mora* demanda motivação robusta, somente inferior à das sentenças, pois todos os atos de extremada relevância para as partes só podem nascer do exame cuidadoso de vários

<sup>154</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. 8. ed. rev. atual. e aum. Barueri: Atlas S.A., 2022. 600 p. (978-65-5977-220-9). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772575>. Acesso em: 14 maio 2022. p. 32.

<sup>155</sup> ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil: teoria geral do processo: processo de conhecimento: recursos: precedentes**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. 6 Mb. (978-65-5065-378-1). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F93643589%2Fv19.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=07a539c77d4ff87d0443498345c227da&eat=a-243619246&pg=II&psl=&nvgS=false&tmp=657>. Acesso em: 01 out. 2022. p. RB-17.5.

<sup>156</sup> CAMBI, Eduardo; SCHMITZ, Nicole Naiara. **Tutela de evidência no processo civil**. Belo Horizonte: D'plácido, 2020. 308 p. (978-65-5589-029-7). p. 86.

pontos e dúvidas imersos no próprio *meritum causae* além de outros relacionados ao perigo da demora.<sup>157</sup>

Portanto, com base no exposto, destaca-se que a adequada fundamentação da decisão (seja ela interlocutória, sentença ou acórdão) é um requisito essencial para a sua legitimidade, de forma a prestigiar as partes envolvidas na demanda, o princípio do devido processo legal e o Estado Democrático de Direito. Nessa perspectiva, as decisões judiciais que decretam a indisponibilidade de bens devem ser proferidas de forma clara, precisa e fundamentada, devendo o magistrado demonstrar de modo robusto o seu convencimento sobre o *fumus boni iuris* e sobre o *periculum in mora*, em homenagem ao devido processo legal.

## 2.5 Síntese dos principais argumentos apresentados

No decorrer do Capítulo 2, foi apresentado um conjunto de argumentos que são relevantes para o desenvolvimento desta pesquisa. Os principais aspectos teóricos trabalhados estão sistematizados no Quadro 1.

### Quadro 1: Síntese dos principais argumentos doutrinários sobre as medidas cautelares no âmbito civil e penal

	<b>Síntese dos principais argumentos apresentados no decorrer do Capítulo 2</b>
<b>1</b>	As medidas cautelares contribuem para salvaguardar a efetividade de eventual provimento judicial em tutela definitiva, exercendo função preventiva. Elas evitam que o perigo da demora transforme o processo em uma providência inútil.
<b>2</b>	Apesar de sua reconhecida importância para a efetividade da tutela jurisdicional, destaca-se que as medidas cautelares representam uma das mais agressivas formas de intervenção do Estado na esfera individual.
<b>3</b>	A cautelar 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.
<b>4</b>	O autor do pedido provisório tem o dever legal de demonstrar a presença do <i>fumus boni iuris</i> e do <i>periculum in mora</i> .
<b>5</b>	O fundado receio há de ser objetivo, baseado em motivos sérios, que possam ser demonstrados, e que encontrem amparo em algum fato concreto. Ou seja, não basta à parte simplesmente alegar que há risco ao resultado útil do processo, pois o perigo da demora deve ser concretamente demonstrado.
<b>6</b>	A dúvida a respeito do <i>periculum in mora</i> sempre aproveita ao imputado, vigorando o <i>in dubio pro reo</i> .

<sup>157</sup> MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **Tutela provisória**: Interpretação artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, do Livro V, da Parte Geral, e dos dispositivos esparsos do CPC em vigor que versam sobre Tutela Provisória. São Paulo: Malheiros, 2017. 240 p. (978-85-392-0374-1). p. 36-37.

7	Após objetivamente demonstrada a presença dos dois requisitos ( <i>periculum in mora</i> e <i>fumus boni iuris</i> ), a demanda poderá ser julgada procedente, de forma que a ausência de algum deles terá como consequência a improcedência do pedido cautelar.
8	No âmbito do Direito Processual Penal, para o deferimento das medidas cautelares pessoais, instrutórias e patrimoniais, o autor da demanda deve apresentar os dois requisitos básicos. O perigo deve se manifestar concretamente, de forma que se possa averiguar a probabilidade da transformação do dano temido em dano efetivo.
9	A busca pela efetividade e pela razoável duração do processo, por meio da utilização das medidas cautelares, não pode ignorar a existência do disposto no art. 5º, LIV, da Constituição de 1988, que determina a observância aos preceitos do devido processo legal.
10	As medidas cautelares, por serem restrições aos direitos fundamentais, se regem pela excepcionalidade, sendo inadmissível sua vulgarização.
11	O deferimento das medidas cautelares deve ser calcado nos pressupostos da proporcionalidade, da necessidade e da adequação.
12	Todas as decisões judiciais devem ser fundamentadas, tal como exige o art. 93, IX, da CF/1988, sendo que a exigência de fundamentação envolvendo o requisito do <i>periculum in mora</i> deve ser robusta, clara e precisa.
13	O uso das medidas cautelares deve respeitar os direitos fundamentais dos acusados.

Fonte: elaborado pelo autor com base na argumentação apresentada ao longo do Capítulo 2, 2022.

Por fim, feito esse breve esquema com os principais aspectos doutrinários relacionados à teoria das medidas cautelares no âmbito do Processo Civil e do Processo Penal, o Capítulo 3 será destinado à análise dos elementos doutrinários e jurisprudenciais atinentes ao regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa.

### **3 INDISPONIBILIDADE DE BENS EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Neste Capítulo serão abordadas questões legais, doutrinárias e jurisprudências que dão os contornos interpretativos relacionados à medida cautelar de indisponibilidade de bens em ações de improbidade administrativa, destacando os conceitos, as características e as controvérsias formadas em torno da natureza jurídica do instituto.

Também serão apresentados os resultados da coleta de dados realizada no Portal de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o que poderá contribuir para a compreensão das características essenciais desse instrumento jurídico de apoio à efetividade e à diminuição dos impactos do tempo do processo de improbidade administrativa.

A sistematização desse conjunto de informações tem como finalidade contribuir para a análise da constitucionalidade da nova previsão normativa trazida ao mundo jurídico por meio da Lei n. 14.230/2021, que tem causado muita controvérsia em relação a diversos dispositivos, dentre eles o que apresenta uma nova roupagem para a questão da tutela provisória de indisponibilidade de bens.

#### **3.1 Aspectos legais relacionados à tutela provisória de indisponibilidade de bens**

A tutela provisória de indisponibilidade de bens é uma ferramenta jurídica que contribui para “assegurar a eficácia dos provimentos condenatórios patrimoniais, evitando-se práticas ostensivas, fraudulentas ou simuladas de dissipação patrimonial”.<sup>158</sup> Ela visa garantir que não ocorra a realização de atos que possam prejudicar eventual execução futura, sendo uma das formas jurídicas de garantir a efetividade do direito e o acesso à justiça.

Apesar da tentativa do legislador ordinário, o texto original da Lei n. 8.429/1992, nos diversos aspectos concernentes à tutela provisória de indisponibilidade de bens, demonstrou ser absolutamente insuficiente para regular as várias peculiaridades que surgiram sobre o assunto ao longo dos anos.

Por conta das numerosas controvérsias interpretativas referentes à LIA (conforme destacado no Capítulo 1), assim como da obrigação de o Poder Judiciário decidir as demandas que lhes são apresentadas para julgamento, ficou cada vez mais notória a necessidade de o Poder Legislativo realizar a atualização normativa da Lei de Improbidade Administrativa.

Com base nesse contexto jurídico controvertido em relação a muitos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, a Câmara dos Deputados deu origem ao Projeto de Lei n. 10.887/2018. A elaboração da referida proposta legislativa contou com a participação de

---

<sup>158</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (85-02-04008-1). p. 152.

diversos juristas renomados,<sup>159</sup> tais como: Cassio Scarpinella Bueno, Emerson Garcia, Fabiano da Rosa Tesolin, Fábio Bastos Stica, Guilherme de Souza Nucci, Marçal Justen Filho, Mauro Roberto Gomes de Mattos, Ney Bello, Rodrigo Mudrovitsch e Sérgio Cruz Arenhart.<sup>160</sup>

De acordo com a página de acompanhamento do Projeto de Lei n. 10.887/2018, hospedada no Portal da Câmara dos Deputados, além do auxílio dos referidos juristas, também foi possível identificar a contribuição de importantes instituições jurídicas brasileiras na formatação do texto inicial do PL, entre elas estão o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho da Justiça Federal, do Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça, além de entidades da sociedade civil.<sup>161</sup>

Essa ampla gama de juristas e de instituições jurídicas envolvidas nos debates da proposta legislativa permitiu incorporar à discussão uma imprescindível pluralidade de percepções sobre os problemas relacionados à aplicação da LIA, o que também contribuiu para tornar o debate mais intenso.

Iniciados os trabalhos de atualização da Lei n. 8.429/1992, a ideia inicial da Comissão de Juristas, presidida pelo Ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça, era integrar à nova versão da Lei de Improbidade Administrativa três premissas básicas:

1. incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA;
2. compatibilizar a lei com leis posteriores (novo CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB); e
3. sugerir novidades, novos institutos, novas premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA.<sup>162</sup>

Com foco nesses objetivos, a Comissão de Juristas efetivamente trabalhou para incorporar diversos pontos da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça relacionados à Lei

<sup>159</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Juristas (Lei de Improbidade Administrativa)**. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-lei-de-improbidade-administrativa/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao>. Acesso em: 28 fev. 2022.

<sup>160</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Juristas (Lei de Improbidade Administrativa)**. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-lei-de-improbidade-administrativa/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao>. Acesso em: 28 fev. 2022.

<sup>161</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2505/2021 (n. anterior: PL 10887/2018)**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 02 fev. 2021.

<sup>162</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, do Sr. Roberto de Lucena, que "Altera a Lei de nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa**. Brasília: 2020. 38 p. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-10887-18-improbidade-administrativa/outras-documentos/parecer-do-relator/at\\_download/file](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-10887-18-improbidade-administrativa/outras-documentos/parecer-do-relator/at_download/file). Acesso em: 28 fev. 2022. p. 2.

n. 8.429/1992, dentre eles o que trata da tutela provisória de indisponibilidade de bens, objeto dessa pesquisa.

A atuação dos membros da referida Comissão deu origem ao texto inaugural do Projeto de Lei n. 10.887/2018 que, conforme é possível observar no Quadro 2, especificamente no tocante à tutela provisória de indisponibilidade de bens, está plenamente alinhado ao conteúdo do Tema n. 701 da jurisprudência do STJ.

**Quadro 2: Comparativo entre o texto original do PL n. 10.887/2018 (elaborado pela Comissão de Juristas) e o conteúdo do Tema n. 701 do STJ**

Tema n. 701 do STJ	PL n. 10.887/2018
É possível a decretação da "indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, <b><u>quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa)</u></b> que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro."	§ 2º O pedido de indisponibilidade será concedido <b><u>independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo,</u></b> desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

Fonte: elaborado pelo autor, com base no PL n. 10.887/2018 e no Tema n. 701 do STJ, 2022.

Conforme pode ser analisado no Quadro 2, a primeira versão do Projeto de Lei n. 10.887/2018 e o Tema n. 701 do STJ defendem claramente a tese do *periculum in mora* presumido nas hipóteses de decretação da tutela provisória de indisponibilidade de bens.

Entretanto, apesar dos esforços empreendidos, a versão elaborada pela Comissão de Juristas não obteve apoio parlamentar suficiente para ser aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Assim, no dia 16 de junho de 2021, foi apresentado e aprovado um texto substitutivo, de autoria do Deputado Carlos Zarattini.

A peça substitutiva, no tocante à tutela provisória de indisponibilidade de bens, demonstra claro abandono à Tese firmada no Tema n. 701 do STJ, defendida pela Comissão de Juristas. Em um movimento no sentido completamente contrário, a versão do Deputado Carlos Zarattini buscou aproximar o novo regime legal da tutela provisória de indisponibilidade de bens ao entendimento jurisprudencial que prevaleceu no Superior Tribunal de Justiça entre os anos 2000 e 2009; situação pode ser melhormente visualizada na sistematização constante do Quadro 3:

**Quadro 3: Comparativo do art. 16, §§ 3º, 4º e 8º, da Lei n. 8.429/1992 (atualizada), com a Jurisprudência que vigorou no STJ até 2009**

Jurisprudência predominante no STJ até 2009	Lei n. 8.429/1992 - atualizada
<p><b><u>O STJ tem entendido que a medida prevista no art. 7º da Lei 8.429/92 tem natureza cautelar e para o seu deferimento é necessária a presença dos requisitos do <i>fumus boni iuris</i> e do <i>periculum in mora</i>.</u></b><sup>163</sup></p>	<p>Art. 16 [...] § 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o <u>caput</u> deste artigo <b><u>apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo</u></b>, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias. § 4º A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, <b><u>não podendo a urgência ser presumida</u></b>. [...] § 8º Aplica-se à indisponibilidade de bens regida por esta Lei, no que for cabível, <b><u>o regime da tutela provisória de urgência</u></b> da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei n. 14.230/2021 e nos REsp n. 840.930/PR, 2022.

Conforme apresentado no Quadro 3, é possível perceber, de forma clara, que a Lei n. 14.230/2021 decidiu adotar para a indisponibilidade de bens o regime da tutela provisória de urgência, o que demanda a presença obrigatória do duplo requisito para seu deferimento (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), em consonância com a teoria clássica relacionada às medidas cautelares.

<sup>163</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 840.930/PR. Francisco Augusto Zardo Guedes e Outros. Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 16 de setembro de 2008. **DJe**. Brasília, 07 nov. 2008. p. 1-8. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4218097&num\\_registro=200600837837&data=20081107&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4218097&num_registro=200600837837&data=20081107&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 17 fev. 2022. p. 2.

Contudo, por ser um tema extremamente delicado e controvertido, é importante destacar que o debate em torno da definição da natureza jurídica da tutela provisória de indisponibilidade de bens no âmbito do Poder Legislativo não foi simples, o que pode ser comprovado pelas diversas variações encontradas nas diferentes propostas de regulamentação.

O Quadro 4 tem o objetivo de sistematizar as diversas versões criadas no âmbito do Congresso Nacional brasileiro até que as suas duas Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) chegassem ao texto final do atual art. 16, da Lei n. 8.429/1992:

#### Quadro 4: Evolução dos dispositivos legais sobre indisponibilidade de bens na LIA

	Lei n. 8.429/1992	PL n. 10.887/2018	Substitutivo – Dep. Carlos Zarattini	Lei n. 8.429/1992 - atualizada
1	Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, <b>para a</b> <b><u>indisponibilidade dos bens do indiciado.</u></b> Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.	Art. 16. Na ação por improbidade administrativa <b><u>poderá ser formulado,</u></b> em caráter antecedente ou incidente, <b><u>pedido de indisponibilidade de bens dos réus,</u></b> a fim de garantir a integral recomposição do erário e a aplicação de outras sanções de natureza patrimonial.	Art. 16. Na ação por improbidade administrativa <b><u>poderá ser formulado,</u></b> em caráter antecedente ou incidente, <b><u>pedido de indisponibilidade de bens dos réus,</u></b> a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.	Art. 16. Na ação por improbidade administrativa <b><u>poderá ser formulado,</u></b> em caráter antecedente ou incidente, <b><u>pedido de indisponibilidade de bens dos réus,</u></b> a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.
2		§ 2º O pedido de indisponibilidade <b><u>será concedido independentemente</u></b>	§ 2º O pedido de indisponibilidade <b><u>apenas será concedido mediante a</u></b>	§ 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o <i>caput</i> deste artigo <b><u>apenas será</u></b>

		<u>da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo,</u> desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.	<u>demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo,</u> desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.	<u>deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo,</u> desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.
3				§ 4º A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, <b><u>não podendo a urgência ser presumida.</u></b>

Fonte: elaborado pelo autor, com base na Lei n. 8.429/1992, no PL n. 10.887/2018 e na Lei n. 14.230/2021, 2022.

Nota-se que a definição sobre a natureza jurídica da tutela provisória de indisponibilidade de bens no âmbito do Poder Legislativo demonstrou-se bastante oscilante, com diversas alterações nos dispositivos durante a tramitação do Projeto de Lei. Restou evidenciado no Quadro 4 que, no intervalo de aproximadamente três anos, entre o início da tramitação do PL n. 10.887/2018 e a publicação da Lei n. 14.230/2021, houve significativas mudanças na redação da norma orientada à tutela provisória de indisponibilidade de bens.

Nesse intervalo, os parlamentares partiram do reconhecimento do *periculum in mora* presumido (fruto do trabalho da Comissão de Juristas) para a afirmação da tese de que o pedido de indisponibilidade de bens somente será deferido mediante a demonstração no caso concreto

do perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, posicionamento mais garantista e alinhado à teoria das medidas cautelares vigentes tanto no âmbito do Direito Processual Civil quanto no Direito Sancionador. Para Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, a publicação da Lei n. 14.230/2021 consolidou uma exigência maior para a concessão da tutela provisória de indisponibilidade de bens, não sendo suficiente que as alegações contidas na petição inicial sejam verossímeis. Segundo os referidos doutrinadores, “[...] sem prova que corrobore as alegações do autor é inadmissível a determinação de indisponibilidade de bens”.<sup>164</sup>

Em suma, depois de muito debate, o texto final dessa importante iniciativa de alteração normativa muda verticalmente a lógica da decretação da indisponibilidade de bens em ações de improbidade, obrigando que a acusação demonstre nos autos, de forma concreta, que o acusado está praticando ou tentando praticar atos que coloquem em risco eventual ressarcimento futuro ao erário.

Adotou-se, portanto, para a tutela provisória de indisponibilidade de bens, os requisitos da tutela provisória de urgência vigentes no Processo Civil e que também são defendidos no âmbito do Processo Penal. O Poder Legislativo optou por uma leitura que busca privilegiar cada vez mais as garantias constitucionais do cidadão e que já foi amplamente defendida no âmbito do Superior Tribunal de Justiça entre os anos de 2002 a 2008.

### **3.2 Aspectos doutrinários relacionados à medida cautelar de indisponibilidade de bens**

No âmbito doutrinário, o debate sobre a natureza da tutela provisória de indisponibilidade de bens também foi bastante intenso. A literatura especializada ficou dividida entre dois posicionamentos: a) aqueles que apoiam a tese que exige a demonstração do duplo requisito das medidas cautelares; e b) os que consideram que o *periculum in mora* deve ser considerado presumido.

#### **3.2.1 Necessidade de demonstração do duplo requisito (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*)**

Na perspectiva doutrinária, parte dos autores dedicados ao estudo da improbidade administrativa considera que a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve apresentar o duplo requisito (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*) para ser deferida. Esse conjunto de

---

<sup>164</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 144 p. (9786559642960). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 28 fev. 2022. p. 60.

pressupostos exige que o pedido dos órgãos de persecução demonstre a probabilidade do direito e comprove, de forma objetiva, o fato que pode comprometer a eficácia do provimento final.

A condicionar o deferimento do pleito, haverá o requerente não só de evidenciar os pressupostos básico das cautelares (ou seja, a fumaça do bom direito e o perigo da mora), como também o requisito da instrumentalidade, isto é, a cautela deverá apresentar-se como essencial a garantir a efetividade da futura (e eventual) sentença de procedência da ação principal.

[...] Doutra parte, **não bastam, a supedanear a medida, receios meramente subjetivos de que o indiciado pretenda demitir-se de seus bens: há de existir ao menos razoável indício de que isso possa vir a ocorrer.**<sup>165</sup>

No entendimento de Calil Simão, “não se comprova o *periculum in mora* com meras considerações abstratas e subjetivas (tais como injustificado temor), mas tão somente pela demonstração, no caso concreto, de possível frustração das atividades satisfativas (execução)”.<sup>166</sup> O autor sustenta que a presunção do *periculum in mora*, tal como empregado, não guarda respaldo na teoria do direito. Em outras palavras, o fim é justo, mas os meios que levam a esse fim são impróprios”.<sup>167</sup>

O temor meramente abstrato de que o acusado irá dilapidar o seu patrimônio não deve ser considerado motivo suficiente para que seja decretada a indisponibilidade dos seus bens, sendo necessária a análise e a aferição do perigo no caso concreto. Assim, os órgãos de persecução devem comprovar objetivamente que o réu está praticando ou tentando praticar atos que dificultem ou impossibilitem o eventual ressarcimento futuro, colocando em risco o resultado útil do processo.

Um dos expoentes dessa linha interpretativa é Araken de Assis. Nas lições do referido autor, não há dúvida de que “[...] nessa ação como em qualquer outra na qual a parte requer medida de urgência, revela-se imprescindível tanto alegação específica, quanto comprovação objetiva e suficiente do perigo de dano”,<sup>168</sup> não sendo correto que uma decisão tão importante se baseie em um juízo de adivinhação ou na absoluta presunção de má-fé processual, desvinculada de qualquer fato que evidencie frustração a eventual ressarcimento ao erário.

<sup>165</sup> FERRAZ, Sergio. Aspectos processuais na Lei sobre Improbidade Administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 364-386. (85-7420-297-5). p. 374. Grifo do autor.

<sup>166</sup> SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática**. 4. ed. Leme (SP): JH Mizuno, 2019. 1070 p. (978-85-7789-441-3). p. 731.

<sup>167</sup> SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática**. 4. ed. Leme (SP): Jh Mizuno, 2019. 1070 p. (978-85-7789-441-3). p. 731.

<sup>168</sup> ASSIS, Araken de. Medidas de urgência na ação por improbidade administrativa. In: MARQUES, Mauro Campbell; MACHADO, André de Azevedo; TESOLIN, Fabiano da Rosa (org.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controversos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Cap. 3. p. 38-55. (978-85-309-7243-1). p. 51.

Essa também é a interpretação de Eduardo Chemale Selistre Peña, ao defender que não deve prosperar o entendimento jurisprudencial e doutrinário que prescinde da comprovação do *periculum in mora*, pelo fato de o art. 7º da Lei 8.429/1992 não exigir expressamente a demonstração do risco de dano irreparável para a determinação da indisponibilidade de bens.

Para o Peña, “Se de um lado o art. 7.º não exige expressamente a demonstração do *periculum in mora*, de outro não o dispensa, de sorte que deve preponderar a regra geral que exige para o deferimento das medidas cautelares o duplo requisito”.<sup>169</sup> Na análise do referido autor, em nenhum momento a LIA, na sua versão original, indicava que o *periculum in mora* poderia ser presumido. Se pretendesse dar essa orientação, estaria expresso no texto legal. Logo, essa impactante medida de indisponibilidade de bens, para ser deferida com base nos preceitos constitucionais vigentes, demanda a presença concomitante do duplo requisito.

Em uma manifestação antiga sobre o assunto, o Ministro Ricardo Lewandowski também defendeu a necessidade da demonstração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* nas tutelas provisórias de indisponibilidade de bens. Ele ponderou ser indispensável que “[...] a decretação liminar da medida seja precedida de criteriosa avaliação das condições gerais de admissibilidade da ação em que é pleiteada, bem como da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, evitando-se qualquer automatismo no provimento judicial”.<sup>170</sup>

Por essa lógica, a medida de indisponibilidade de bens não pode ser utilizada como um mero instrumento jurídico de facilitação de eventual sentença condenatória, pois, se assim for considerada, será incompatível com os direitos constitucionais fundamentais das pessoas. Esse entendimento é compartilhado por Gina Copola, para quem o pedido de indisponibilidade de bens concedido de forma liminar deve dispor de provas do perigo, sob pena de a tutela provisória ser considerada arbitrária e violar os direitos fundamentais do acusado.<sup>171</sup>

As presunções absolutas, como a de que o requerido atuará para desviar ou dilapidar o seu patrimônio, podem causar enormes injustiças para os réus, o que pode, inclusive, comprometer a razoabilidade da decisão. De acordo com Walber de Moura Agra, a demonstração do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* em quaisquer hipóteses “[...] se

---

<sup>169</sup> PEÑA, Eduardo Chemale Selistre. **Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo. Ano 38, vol. 224, outubro de 2013. Revista dos Tribunais. p. 353.

<sup>170</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Comentários acerca da Indisponibilidade Liminar de Bens Prevista na Lei 8.429, de 1992. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (org.). **Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 161-163. (85-7420-297-5). p. 162

<sup>171</sup> COPOLA, Gina. **A indisponibilidade de bens na Lei de Improbidade e o devido processo legal (Lei Federal n. 8.429/92, art. 7º)**. Fórum Administrativo: Direito Público [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 9, n. 96, p. 56-61, fev. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32268>. Acesso em: 18 fev. 2022. p 343.

coaduna muito mais com a vivência de um Estado Democrático de Direito e com a natureza excepcional da medida”.<sup>172</sup>

Essa tese também é acompanhada por Carlos Mário Velloso Filho, que sustenta que na ausência desses pressupostos, não se pode falar em garantia do resultado útil do processo, em garantia da jurisdição ou em função preventiva da função jurisdicional,<sup>173</sup> bem como por José Armando da Costa, para quem “[...] a adoção dessa medida, a qual, como é curial, não deverá estribar-se em mero capricho, parta de onde partir”.<sup>174</sup>

No ano de 2014, mesmo após o STJ ter fixado entendimento majoritário a favor da tese do *periculum in mora* implícito, Luís Otávio Sequeira de Cerqueira, ao comentar o art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa, discorreu sobre a natureza cautelar da indisponibilidade de bens, informando que o duplo requisito era indispensável. Para o autor, “sem a sua presença não se justifica a concessão da tutela de urgência, seja ela preparatória ou incidental. Ausentes quaisquer um deles o pedido de indisponibilidade ou bloqueio deverá ser indeferido”.<sup>175</sup>

Araken de Assis orienta de forma precisa que dispensar menor rigor à tutela provisória de indisponibilidade de bens poderia se revelar uma medida com efeitos perversos, pois “O réu sofreria constrição patrimonial por tempo indefinido, paralisando a respectiva vida econômica e familiar no curso do processo. E quanto maior a demora, mais difícil se tornará o julgamento equânime”.<sup>176</sup> Esse ponto de vista é compartilhado por Fernando da Fonseca Gajardoni, para quem “as ações de improbidade administrativa são, de ordinário, complexas e, por isso, de longo tramitar. Privar o investigado, sem nenhum intento dilapidador, da livre disposição de seus bens por tanto tempo, configura pesado fardo, mesmo para aqueles que, ao final, sejam condenados”.<sup>177</sup>

<sup>172</sup> AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a lei de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 371 p. (978-85-450-0247-5). p. 312.

<sup>173</sup> VELLOSO FILHO, Carlos Mário. A indisponibilidade de bens na Lei n. 8.429, de 1992. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 100-109. (85-7420-297-5). p. 103.

<sup>174</sup> COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. 315 p. (85-7469-269-7). p. 202.

<sup>175</sup> CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. Artigo 7.º. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: lei 8.429, de 02 de junho de 1992**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Cap. 1. p. 87-101. (978-85-203-5358-5). p. 89.

<sup>176</sup> ASSIS, Araken de. Medidas de urgência na ação por improbidade administrativa. In: MARQUES, Mauro Campbell; MACHADO, André de Azevedo; TESOLIN, Fabiano da Rosa (org.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Cap. 3. p. 38-55. (978-85-309-7243-1). p. 51.

<sup>177</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES, Luiz Manoel Junior; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de improbidade administrativa [livro eletrônico]: lei 8.249/1992, com as alterações da lei 14.230/2021**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (978-65-5991-526-2). Disponível em:

Acompanhando de perto os debates em torno da atualização da LIA, Guilherme Pupe da Nóbrega e Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch se posicionaram no sentido de que o ideal seria a conservação da urgência como requisito, o que, segundo os mencionados autores, felizmente foi feito na versão final do Projeto de Lei n. 10.887/2018, convertido na Lei 14.230/2021.<sup>178</sup> Esse argumento é reforçado na obra de Fernando da Fonseca Gajardoni, ao defender que o STJ criou uma hipótese de *periculum in mora* por presunção legal, porém, sem a previsão legal:

Não se lê dos arts. 7.º ou 16 da LIA, na redação originária, tampouco de qualquer outro dispositivo legal, que o acusado de improbidade intente, de modo presumido, a dilapidar seu patrimônio.  
[...] sem previsão legal específica de que o *periculum in mora* é implícito na conduta tida por ímproba, deve ser seguida a regra geral do sistema. E a regra geral do sistema é a de que o *periculum in mora* (no caso, o risco de disposição/dilapidação patrimonial) deve ser provado pelo requerente da medida (art. 300 do CPC), não havendo nada que justifique a diferenciação da ação de improbidade administrativa do regime geral.<sup>179</sup>

Por fim, nas palavras de Daniel Amorim Assumpção Neves, “O argumento de que a defesa do erário justificaria tal presunção pode parecer simpática à população já esgotada diante de tanto maltrato da coisa pública, mas não se sustenta juridicamente. [...] Presumir tal perigo, não parece razoável.<sup>180</sup> Ponto de vista a favor da demonstração concreta do duplo requisito das

---

<https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fcodigos%2F100959444%2Fv5.3&itleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=f07501081ada731f9f1555a474976136&eat=a-280951172&pg=I&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 24 fev. 2022. p. RL-1.9.

<sup>178</sup> MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Comentários à lei de improbidade administrativa e ao projeto de sua reforma**: atualizada com versão do projeto de lei n. 10.887/2018 aprovada na câmara dos deputados. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. 400 p. (978-65-5510-759-3); SPITZCOVSKY, Celso. *Improbidade administrativa*. São Paulo: GEN/Método, 2009. p. 90.

<sup>179</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES, Luiz Manoel Junior; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de improbidade administrativa [livro eletrônico]**: lei 8.249/1992, com as alterações da lei 14.230/2021. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (978-65-5991-526-2). Disponível em:

<https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fcodigos%2F100959444%2Fv5.3&itleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=f07501081ada731f9f1555a474976136&eat=a-280951172&pg=I&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 24 fev. 2022. p. RL-1.9.

<sup>180</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Direito processual*. In: NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Cap. 2. p. 139-341. (978-85-309-8777-0), p. 300.

cautelares também é partilhado por Marino Pazzaglini Filho,<sup>181</sup> Marcelo Figueiredo,<sup>182</sup> Mirna Cianci e Rita Quartieri.<sup>183</sup>

Portanto, ao analisar o texto atualizado do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, é fácil verificar que a sua redação, ao determinar a demonstração do duplo requisito para a decretação da tutela provisória de indisponibilidade de bens, ainda que contrária à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, possui amplo amparo de doutrinadores consagrados.

### 3.2.2 *Periculum in mora* presumido

Em contraste com a tese que defende a necessária demonstração do duplo requisito, parcela da doutrina sustenta que o *periculum in mora*, no decreto de indisponibilidade de bens, deve ser presumido ou dispensado, em conformidade com o que dispõe o art. 37, § 4º, da Constituição de 1988. Por essa lógica interpretativa, seria possível viabilizar com mais efetividade o ressarcimento ao erário.

Trata-se, portanto, de hipótese em que a própria Constituição, diante da relevância do bem jurídico tutelado, permite presumir a ameaça de lesão, ou seja, o *periculum in mora*. A referida medida teria inegável função preventiva, visando salvaguardar a reposição do patrimônio público lesado.<sup>184</sup>

Com base nessa linha interpretativa, a decretação da indisponibilidade de bens dispensa a demonstração do risco do dano, tendo em vista que ele é presumido no texto da Constituição de 1988 e na Lei n. 8.429/1992, visando proteger os valores relacionados à probidade administrativa e evitar que os acusados possam se beneficiar do tempo do processo. Nessa perspectiva é o entendimento de Marcos Aurélio Adão, ao sustentar que:

[...] a previsão constitucional da indisponibilidade de bens, a concessão dessa medida cautelar está condicionada apenas à demonstração da probabilidade da existência de um dano ao erário ou da existência de enriquecimento ilícito capitulados como improbidade administrativa. O *periculum in mora* é presumido, considerando o contexto normativo que legitima a cautelar. Não é preciso, portanto, para o deferimento da medida demonstrar que o requerido pretende dilapidar os seus bens ou

<sup>181</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 262 p. (978-85-97-01763-2). p. 205.

<sup>182</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**: comentários à lei 8.429/92 e legislação complementar. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 368 p. (978-85-7420-943-2). p. 69.

<sup>183</sup> CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. **Indisponibilidade de bens na improbidade administrativa**. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena. **Improbidade administrativa**: aspectos processuais da lei nº 8.429/92. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 321-341. (978-85-244-9806-2). p. 328.

<sup>184</sup> ROLIM, Luciano. O *periculum in mora* nas medidas cautelares patrimoniais da Lei de Improbidade Administrativa. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília. n. 24/25, p. 75-98, jun. 2007. Semestral. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-24-e-n.-25-julho-dezembro-de-2007-1/o-periculum-in-mora-nas-medidas-cautelares-patrimoniais-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 19 fev. 2022. p. 80.

demonstrar que outro evento específico qualquer está a ameaçar o futuro ressarcimento ou a sanção da perda patrimonial.<sup>185</sup>

Na obra sobre improbidade administrativa de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves também consta a defesa da tese de que não é necessária a comprovação de dilapidação patrimonial por parte do acusado do ato de improbidade administrativa, pois o risco de dano é implícito na norma constitucional. Os ilustres doutrinadores defendem, de forma muito didática, que:

Por se tratar de medida cautelar, torna-se necessária a demonstração do *fumus boni iuris*, não fazendo sentido, data vênia, a imposição de tão grave medida senão quando o sucesso do autor da demanda se apresentar provável.

[...] Quanto ao *periculum in mora*, parte da doutrina se inclina no sentido de sua implicitude, de sua presunção pelo art. 7º da Lei de Improbidade, o que dispensaria o autor de demonstrar a intenção de o agente dilapidar ou desviar o seu patrimônio com vistas a afastar a reparação do dano.

[...] **De fato, exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtrar-se à efetividade da condenação, representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida em nível constitucional e legal.**

[...] **Desse modo, em vista da redação imperativa adotada pela Constituição Federal (art. 37, § 4º) e pela própria Lei de Improbidade (art. 7º), cremos acertada tal orientação, que se vê confirmada pela melhor jurisprudência.**<sup>186</sup>

A partir dessa perspectiva, a indisponibilidade de bens pode ser solicitada e decretada sem a necessária demonstração de atos do acusado voltados para a dilapidação do seu patrimônio.

Aqueles que advogam essa tese defendem a necessidade de se obter maior nível de efetividade ao resultado do processo de improbidade administrativa, o que contribuiria demasiadamente para que fosse evitado o enriquecimento ilícito às custas do erário.

Há também o argumento de que o legislador previu para a indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa a tutela provisória de evidência, de forma que, para obtê-la, basta a demonstração da verossimilhança do direito, representada pelo nexos entre os bens e o ato ilícito.

Nos ensinamentos de José Roberto dos Santos Bedaque, para quem o requerente deve demonstrar a plausibilidade de suas afirmações, é “[...] desnecessário o perigo de dano, pois o legislador contenta-se com o *fumus boni iuris* para autorizar essa modalidade de medida de

<sup>185</sup> ADÃO, Marco Aurélio. Improbidade administrativa e indisponibilidade de bens. In: DOBROWOLSKI, Samantha Chantal (org.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: ESMPU, 2011. p. 214-245. (978-85-88652-41-5). p. 242.

<sup>186</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1061. Grifo do autor.

urgência. O legislador dispensou esse requisito, tendo em vista a gravidade do ato e a necessidade de garantir o ressarcimento do patrimônio público.<sup>187</sup>

Conforme José Antonio Lisboa Neiva, “diante da imperatividade normativa que não pode ser ignorada, há necessidade apenas de se enfatizar o *fumus boni iuris*, exigindo-se intensidade na aparência da improbidade, sob pena de inviabilização dessa providência”.<sup>188</sup>

Para os defensores dessa linha interpretativa, não há ofensa ao devido processo legal nem ao direito de propriedade, tendo em vista que o acusado não fica privado de seus bens. A tutela provisória de indisponibilidade de bens somente dá ensejo a uma limitação no direito de disposição, em que o réu não poderá alienar, permutar, dar em garantia, doar ou executar qualquer ato tendente a modificar a propriedade do patrimônio.

Outro argumento na defesa do *periculum in mora* presumido é o de que, quando se trata de improbidade administrativa, os riscos de danos irreversíveis ao patrimônio público militam em favor da sociedade, tendo em vista que as atuais possibilidades de ocultamento ou dilapidação patrimonial, impulsionados pelo avanço da tecnologia, podem inviabilizar o ressarcimento ao erário.<sup>189</sup>

A defesa do *periculum in mora* presumido também é endossada por Wallace Paiva Martins Júnior, para quem o § 4º do art. 37 da Constituição Federal determina de modo expresso que os atos de improbidade administrativas importarão a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Sua interpretação é a de que a Constituição manda presumir de forma evidente o requisito do *periculum in mora*, sendo uma medida imprescindível quando o ato de improbidade administrativa causar lesão ao patrimônio público”.<sup>190</sup>

Em suma, é importante ressaltar que a análise dos argumentos apresentados demonstra clara divisão doutrinária referente à natureza jurídica da tutela provisória de indisponibilidade de bens. Parte da doutrina sustenta a necessidade de demonstração do duplo requisito para o deferimento da medida cautelar. Por outro lado, juristas de grande expressão no estudo da improbidade administrativa defendem a tese do *periculum in mora* presumido.

---

<sup>187</sup> BEDAQUE, José Roberdo dos Santos. Tutela jurisdicional cautelar e atos de improbidade administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (org.). **Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 245-273. (85-7420-297-5). p. 260.

<sup>188</sup> NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa: legislação comentada artigo por artigo**. Doutrina, legislação e jurisprudência. 3. ed. Niterói: Impetus, 2012. 383 p. (978-85-7626-617-4). p. 69.

<sup>189</sup> FERNANDES, Geraldo Og Nicéas Marques. O regime da cautelar de indisponibilidade de bens nos domínios da Lei de Improbidade Administrativa e a hermenêutica formada pelo Superior Tribunal de Justiça. In: JUSTIÇA, Superior Tribunal de (org.). **Superior Tribunal de Justiça: doutrina: edição comemorativa, 25 anos**. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2014. p. 259-280. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/75577>. Acesso em: 10 set. 2022. p. 264-272.

<sup>190</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (85-02-04008-1). p. 396. Grifo no original.

Esse contexto doutrinário controvertido deixa evidente a importância da atuação do Poder Legislativo sobre a temática, ainda que no âmbito do Congresso Nacional o debate e a construção da proposta de normatização tenham se mostrado divididos, com a presença de substitutivo e variações na redação do dispositivo legal.

Por fim, com a finalidade de jogar um pouco mais de luzes nos aspectos jurídicos relacionados à discussão sobre a natureza da tutela provisória de indisponibilidade de bens, foi realizada uma incursão nos acórdãos proferidos nas ações de improbidade administrativa em tramitação no Superior Tribunal de Justiça. O objetivo foi analisar os argumentos jurisprudenciais utilizados nas decisões sobre indisponibilidade de bens, de forma a completar o ciclo de análise envolvendo a legislação, a doutrina sobre o tema.

### **3.3 Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça relacionada à tutela provisória de indisponibilidade de bens**

Com base no que foi apresentado em termos de contextualização, atualização legislativa e desenvolvimento doutrinário relacionados à tutela provisória de indisponibilidade de bens, é possível perceber que as diversas variáveis que envolvem esse tipo de decisão não são simples e herméticas. Ao longo dos últimos anos, a temática passou a conectar uma série de institutos jurídicos com larga margem de discussão, por exemplo:

- a) a interpretação do art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, e do art. 7º, da Lei n. 8.429/1992;
- b) os pressupostos teóricos das medidas cautelares;
- c) a variação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre as cautelares de indisponibilidade de bens;
- d) as mudanças no regime legal da indisponibilidade de bens da LIA, por meio da criação da Lei n. 14.230/2021; e
- e) a utilização de princípios relacionados ao Direito Sancionador como guia para a interpretação dos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa.

Além dos elementos apresentados acima, é importante ressaltar a influência de viés político sobre a matéria, tendo em vista os impactos que a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa pode ocasionar na rotina dos gestores municipais, categoria que tem buscado se organizar, por meio de entidades de classe, na defesa de interesses comuns.

Nesse contexto, para ajudar a compreender um pouco mais os contornos dessa matéria, que comporta muitos elementos que atuam simultaneamente, foi realizada uma pesquisa de dados no Portal de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Ela teve como o objetivo

identificar a argumentação jurídica sobre a tutela provisória de indisponibilidade de bens construída pela Corte ao longo dos últimos 20 anos.

Tendo em vista a importância do conhecimento jurisprudencial no sistema jurídico brasileiro, a análise dos dados armazenados pelo STJ também terá a finalidade de verificar como esse conjunto de decisões colegiadas pode contribuir para o estudo e para a compreensão da constitucionalidade do novo regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens, previsto no art. 16, § 3º, da Lei 8.429/1992.

### **3.3.1 Escopo da coleta de dados no Portal de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**

Primeiramente, é importante destacar que é possível realizar a busca na base de dados do STJ por meio da combinação de diversos parâmetros, conectivos, operadores e símbolos, o que permite alcançar resultados distintos, a depender dos elementos utilizados.

Para tentar maximizar as possibilidades de acerto e utilizar um critério de busca confiável, foi solicitado apoio à Seção de Jurisprudência Temática do Superior Tribunal de Justiça. Após alguns dias de testes conjuntos, chegou-se ao seguinte critério de busca: ((lei adj2 ("8429"\$ ou "8.429"\$ ou "008429")) ou improb\$) E indis\$ prox3 ben\$ E (fumus ou iuris ou periculum ou mora ou (tutel\$ prox3 (urg\$ ou evid\$))) E (resp.clas. ou aresp.clas.).

A finalidade do refinamento do critério de busca foi capturar, da forma mais precisa possível, os processos que apresentassem os seguintes parâmetros nos seus metadados ou inteiro teor: 1) ações de improbidade administrativa; 2) em que foram discutidas as cautelares de indisponibilidade de bens; 3) pertencentes às classes dos Recursos Especiais ou Agravos em Recursos Especiais; 4) sem limite temporal inicial e com data final em 1º de janeiro de 2022.

Realizada a filtragem inicial com base nos parâmetros acima, o Portal de Jurisprudência da Corte retornou 121 acórdãos, todos devidamente relacionados no Apêndice III. Após o fechamento do escopo das decisões que seriam objeto de análise, foi aplicado o formulário de pesquisa “Superior Tribunal de Justiça - STJ”, constante do Apêndice I, com o propósito de coletar as seguintes informações: 1) número; 2) data de autuação; 3) Ministro Relator; 4) Relator para acórdão (quando for o caso); 5) órgão julgador; 6) natureza jurídica da tutela encontrada no acórdão; 7) fundamentos utilizados para a definição do tipo de tutela; 8) fundamentos do voto vencido; 9) data do trânsito em julgado; e 10) observações.

A coleta de dados no Portal de Jurisprudência do STJ foi realizada entre os dias 1º e 31 de janeiro de 2022 e foi efetivada por meio de formulário *online*. Todas as informações foram

extraídas pelo próprio pesquisador, o que contribuiu para a uniformização no lançamento dos dados.

Após o término da coleta, verificou-se que dos 121 acórdãos levantados inicialmente, 09 não discutiam a matéria de interesse deste trabalho. Os referidos processos foram excluídos da análise com base nesse motivo e estão destacados com (\*) no Apêndice III. Além disso, 01 processo apresentou superveniente perda do objeto e não teve o mérito analisado pelos Ministros. Ele foi retirado do rol a ser estudado e recebeu a seguinte marca: (\*\*).

Dos 111 processos restantes, 12 foram objeto da Súmula n. 7<sup>191</sup> e, por fim, em 01 caso foi aplicada a Súmula n. 211.<sup>192</sup> Nessas 13 situações, os Ministros não se posicionaram em relação ao mérito da indisponibilidade de bens. O Quadro 5 contém um pequeno resumo da situação encontrada.

#### **Quadro 5: Resumo dos dados pesquisados no Superior Tribunal de Justiça**

<b>Conjunto</b>	<b>Quantitativo</b>
Total de processos obtidos com o critério de busca	121
Processos que não tratavam da matéria em análise	09
Processo com perda superveniente do objeto	01
Processos em que foram aplicadas a Súmula n. 07	12
Processo em que foi aplicada a Súmula n. 211	01
Tempo médio de tramitação dos processos <sup>193</sup>	662,67 dias
<b>Total analisado</b>	<b>98</b>

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

<sup>191</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmulas do Superior Tribunal de Justiça** / [organizada pela Comissão de Jurisprudência, Assessoria das Comissões Permanentes de Ministros]. Brasília: STJ, 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Sml/article/view/64/4037>. Acesso em: 23 ago. 2022. p. 13. Súmula 7 do STJ: A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.

<sup>192</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmulas do Superior Tribunal de Justiça** / [organizada pela Comissão de Jurisprudência, Assessoria das Comissões Permanentes de Ministros]. Brasília: STJ, 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Sml/article/view/64/4037>. Acesso em: 23 ago. 2022. p. 116. Súmula 211 do STJ: Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal a *quo*.

<sup>193</sup> O tempo médio de tramitação dos processos relacionados às cautelares de indisponibilidade de bens no âmbito do STJ levou em consideração a data de autuação e de trânsito em julgado de 87 processos dos acervos da Primeira e da Segunda Turma. 11 processos ficaram fora da análise pelos seguintes motivos: 1) não concluíram a tramitação no STJ; ou 2) foram autuados como EREsp n. e não consta a data do trânsito em julgado; ou 3) foram enviados para o Supremo Tribunal Federal. Ao levar em consideração somente as ações com data de autuação e com trânsito em julgado, ao longo dos últimos 22 anos, o tempo médio de tramitação no STJ foi de 662,67 dias, ou seja, aproximadamente 2 anos.

Sendo assim, após a realização de todos os filtros e a necessária exclusão dos processos que não cumpriam os requisitos, chegou-se ao conjunto de decisões objeto de análise. Foram estudados 98 acórdãos distribuídos para as duas Turmas de Direito Público do STJ (1ª e 2ª Turmas). O material serviu de subsídio para a elaboração da análise que será apresentada no tópico seguinte.

### 3.3.2 Análise dos dados coletado no Portal de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

Durante a coleta de dados, foi detectado que o primeiro acórdão que de fato analisou a natureza jurídica da tutela provisória de indisponibilidade de bens no STJ foi o REsp n. 469.366/PR. O mencionado Recurso Especial chegou à Corte em outubro de 2002 e teve como Relatora a Ministra aposentada Eliana Calmon, lotada na 2ª Turma.

O julgamento foi motivado pelo descontentamento dos acusados com a concessão, pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, de medida de indisponibilidade de bens. Os réus recorreram da decisão do TRF4 para o STJ e apresentaram, dentre outros argumentos, o de que inexistia o *periculum in mora* necessário à concessão da liminar.<sup>194</sup>

A Ministra Relatora trouxe na sua argumentação ensinamentos doutrinários alinhados às duas correntes sobre o assunto (analisadas no tópico 3.2). Contudo, ela se posicionou no sentido de que a indisponibilidade de bens se encontra inserida no poder geral de cautela do juiz e, portanto, deve submeter-se aos requisitos do *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito ao ressarcimento do erário) e *periculum in mora* (fundado receio de que o indiciado pretende dispor do seu patrimônio, de modo a frustrar a futura execução da sentença a ser proferida na ação civil pública).<sup>195</sup>

A Ministra Eliana Calmon foi acompanhada de forma unânime pelos Ministros aposentados Franciulli Netto, Francisco Peçanha Martins e pelo Ministro João Otávio de Noronha. A tese fixada no referido julgamento foi confirmada e sistematicamente referenciada

---

<sup>194</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório no REsp nº 469.366/PR. Osmar José Serraglio e Outro. Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 02 de junho de 2003. **DJe**. Brasília, 02 jun. 2003. p. 1-7. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=721565&num\\_registro=200201241281&data=20030602&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=721565&num_registro=200201241281&data=20030602&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022. p. 1.

<sup>195</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório no REsp nº 469.366/PR. Osmar José Serraglio e Outro. Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 02 de junho de 2003. **DJe**. Brasília, 02 jun. 2003. p. 1-7. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=721565&num\\_registro=200201241281&data=20030602&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=721565&num_registro=200201241281&data=20030602&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022. p. 6.

em diversos acórdãos posteriores, consolidando a jurisprudência sobre o assunto, conforme pode ser visualizado no Quadro 6:

**Quadro 6: Conjunto de processos em que houve a defesa do duplo requisito no acórdão**

<b>Acompanharam a tese da necessidade do duplo requisito: <i>Periculum in mora</i> e <i>fumus boni iuris</i></b>				
<b>Número do processo judicial</b>	<b>Data de autuação do processo</b>	<b>Ministro Relator</b>	<b>Órgão julgador</b>	<b>Data do acórdão</b>
REsp n. 469.366/PR	17/10/2002	Eliana Calmon	2ª Turma	13/05/2003
REsp n. 495.933/RS	17/02/2003	Luiz Fux	1ª Turma	16/03/2004
REsp n. 731.109/PR	17/03/2005	João Otávio de Noronha	2ª Turma	02/02/2006
REsp n. 905.035/SC	23/11/2006	Castro Meira	2ª Turma	04/09/2007
REsp n. 821.720/DF	02/03/2006	João Otávio de Noronha	2ª Turma	23/10/2007
REsp n. 806.301/PR	19/12/2005	Luiz Fux	1ª Turma	11/12/2007
REsp n. 958.582/MG	31/05/2007	José Delgado	1ª Turma	06/03/2008
REsp n. 769.350/CE	04/08/2005	Humberto Martins	2ª Turma	06/05/2008
REsp n. 811.979/SP	27/01/2006	Eliana Calmon	2ª Turma	16/08/2008
REsp n. 840.930/PR	30/05/2006	Eliana Calmon	2ª Turma	16/09/2008

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

Nota-se que acórdão do REsp n. 840.930/PR, autuado em 2006 e julgado em 16 de setembro de 2008, foi o último com a exigência de demonstração do duplo requisito (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*). A decisão da Ministra Eliana Calmon foi acompanhada de forma unânime pelo colegiado, composto à época pelos Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell.

Contudo, em 2009, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça iniciou seu processo de mudança de posicionamento. A alteração foi detectada no julgamento do REsp n. 1.098.824/SC, também relatado pela Ministra Eliana Calmon. A partir de então, a Segunda Turma do STJ passou a defender que “O requisito cautelar do *periculum in mora* está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de bloqueio de bens, uma vez que visa a ‘assegurar o integral ressarcimento do dano’”.<sup>196</sup> Acompanharam o voto da relatora os Ministros Castro Meira e Humberto Martins, que passaram a modificar seus posicionamentos

<sup>196</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.098.824/SC. Marco Antônio CaLIA Kranz. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 23 de junho de 2009. **DJe**. Brasília, 04 ago. 2009. p. 1-1. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5468203&num\\_registro=200802238593&data=20090804&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5468203&num_registro=200802238593&data=20090804&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022. p.1.

em relação à questão. Ou seja, a partir de então, a tese da necessidade de comprovação do duplo requisito, antes majoritária e referenciada, iniciou seu processo de declínio na Corte.

Seguem alguns exemplos da mudança de posicionamento dos Ministros do STJ.

No REsp n. 905.035/SC, julgado em 04 de setembro de 2007, o Ministro aposentado Castro Meira defendeu a presença de ambos os requisitos para o deferimento do pedido liminar. Segundo ele, o “Acórdão que entendeu desnecessária a análise acerca do *periculum in mora* para a concessão da liminar é nulo”.<sup>197</sup> Entretanto, posicionamento completamente oposto, agora alinhado à nova tese, foi verificado no REsp n. 1.203.133/MT, com acórdão datado de 21 de outubro de 2010, em que ele passou a argumentar sobre a cautelar de indisponibilidade de bens da seguinte forma:

3. No especial, alega-se a existência de fundados indícios de dano ao erário – fumaça do bom direito – o que, por si só, seria suficiente para motivar o ato de constrição patrimonial, **à vista do *periculum in mora* presumido no art. 7º da Lei n.º 8.429/92.**
4. É desnecessária a prova do *periculum in mora* concreto, ou seja, de que os réus estariam 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 atos de improbidade.<sup>198</sup>

O mesmo movimento foi identificado nas decisões do Ministro Humberto Martins que, no acórdão do REsp n. 769.350/CE, de 16 de maio de 2008, sustentou a necessidade de “[...] efetiva e concreta comprovação da fumaça do bom direito e do perigo da demora, somada à observância do princípio da razoabilidade para a extensão da indisponibilidade, uma vez que tal medida é grave e estigmatizante, além de acarretar pesados ônus morais”.<sup>199</sup>

No entanto, no âmbito do REsp n. 1.417.942/PB, 16 de dezembro de 2013, o Ministro Humberto Martins ponderou que: “A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem-se

<sup>197</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 905.035/SC. Roberto Schulze. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 04 de setembro de 2007. **DJe.** Brasília, 18 set. 2007. p. 1-1. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3369799&num\\_registro=200602565996&data=20070918&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3369799&num_registro=200602565996&data=20070918&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 01 fev. 2022. p. 1.

<sup>198</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.203.133/MT. Ministério Público do Estado do Mato Grosso. Humberto Melo Bosaipo e Outros. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 21 de outubro de 2010. **DJe.** Brasília, 28 out. 2010. p. 1-1. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12627040&num\\_registro=201001254860&data=20101028&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12627040&num_registro=201001254860&data=20101028&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 01 fev. 2022. p. 1. Grifo do autor.

<sup>199</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 769.350/CE. Ministério Público Federal. José Gerardo Oliveira de Arruda Filho e Outros. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 06 de maio de 2008. **DJe.** Brasília, 16 maio 2008. p. 1-7. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3823285&num\\_registro=200501213833&data=20080516&tipo=91&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3823285&num_registro=200501213833&data=20080516&tipo=91&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022. p. 5.

alinhado no sentido da desnecessidade de prova de *periculum in mora* concreto”.<sup>200</sup> Na ocasião, a Segunda Turma do STJ acompanhou seu voto por unanimidade.

Esse foi o panorama visualizado nos acórdãos da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça. O conjunto dos casos revela coesão entre os Ministros quanto aos requisitos para as medidas cautelares de indisponibilidade de bens, seja quando atuaram contra ou a favor do *periculum in mora* presumido. Nota-se a busca pela uniformidade nos posicionamentos no âmbito da Segunda Turma.

Por outro lado, observou-se que no âmbito da Primeira Turma do STJ o debate em torno da tutela provisória de indisponibilidade de bens demandou mais tempo para atingir a uniformidade.

O Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho, em diversas ocasiões, como relator da matéria, tentou manter vivo o posicionamento inicial da Corte (que pregava a obrigatoriedade de comprovação do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*). Contudo, é possível verificar que, na maioria das vezes, o referido Ministro teve o seu voto vencido, sendo o acórdão redigido por algum magistrado adepto à tese do *periculum in mora* implícito, já adotada uniformemente na Segunda Turma.

O Quadro 7 demonstra a situação no âmbito da Primeira Turma, fazendo referência aos processos que tiveram o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho como relator:

**Quadro 7: Processos em que o Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho teve que ceder a relatoria do acórdão para dar espaço para a tese do *periculum in mora* implícito**

Processo	Relator	Tese do relator	Relator para Acórdão.	Tese do relator para o acórdão
REsp n. 1.315.092/RJ	Napoleão Nunes Maia Filho	<i>Fumus boni iuris</i> e <i>periculum in mora</i> devem estar <b><u>obrigatoriamente comprovados.</u></b>	Teori Albino Zavascki	<i>Fumus boni iuris</i> presente e <b><u>periculum in mora implícito</u></b>
REsp n. 1.319.515/ES			Mauro Campbell Marques	
REsp n. 1.366.721/BA			Og Fernandes	
REsp n. 1.167.807/RJ			Benedito Gonçalves	

<sup>200</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.417.942/PB. Cícero de Lucena Filho. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 05 de dezembro de 2013. **DJe**. Brasília, 16 dez. 2013. p. 1-2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33063985&num\\_registro=201303762019&data=20131216&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33063985&num_registro=201303762019&data=20131216&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022. p. 1.

REsp n. 1.189.008/MT			Sérgio Kukina	
REsp n. 1.561.496/RN			Benedito Gonçalves	
REsp n. 1.189.353/ES			Sérgio Kukina	

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

Para os Ministros defensores da nova linha interpretativa (*periculum in mora* implícito), a indisponibilidade de bens é uma medida que, por força do art. 37, § 4º, da Constituição, decorre automaticamente do ato de improbidade e, para a sua decretação, nos termos do art. 7º, da Lei 8.429/1992, é dispensada a demonstração do risco de dano (*periculum in mora*), que é presumido pela norma. Nesse tipo de situação, basta ao demandante deixar evidenciada a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) relativamente à configuração do ato de improbidade e a sua autoria.

É importante destacar que a análise dos 98 processos permitiu identificar que a maior parte das decisões apresenta, como fundamentação, a ementa ou trechos de outros julgados da própria Corte, sem a realização de um exame analítico sobre os aspectos jurídicos e doutrinários relacionados ao *periculum in mora*. Nos acórdãos, em muitas ocasiões, são utilizadas citações de decisões do próprio relator ou de outros magistrados que compartilham da mesma linha interpretativa, em um movimento jurisprudencial que se retroalimenta.

No entanto, no decorrer da pesquisa, verificou-se a existência de um conjunto de processos em que o debate não ficou restrito à reprodução de outras decisões. Neles, os fundamentos jurídicos das teses adotadas foram mais bem estruturados e desenvolvidos. Esses processos estão relacionados no Quadro 8.

**Quadro 8: Processos com fundamentação mais bem estruturada sobre os requisitos das medidas cautelares de indisponibilidade de bens**

Processo	Órgão Julgador	Relator	Relator para acórdão
REsp n. 1.315.092/RJ	Primeira Turma	Napoleão Nunes Maia Filho	Teori Albino Zavascki
REsp n. 1.319.515/ES			Mauro Campbell Marques
REsp n. 1.366.721/BA			Og Fernandes
REsp n. 1.189.008/MT			Sérgio Kukina
REsp n. 1.561.496/RN			Benedito Gonçalves
REsp n. 1.264.707/BA			-
REsp n. 1.391.575/BA	Segunda Turma	Herman Benjamin	-

REsp n. 469.366/PR		Eliana Calmon	-
REsp n. 769.350/CE		Humberto Martins	

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

No Quadro 8, o primeiro elemento que chama a atenção é o interesse do então Ministro Napoleão Nunes Maia Filho em manter viva a discussão. Mesmo vencido em praticamente todos os processos em que há um debate mais aprofundado sobre as cautelares de indisponibilidade de bens, ele sempre apresentou seus argumentos de forma analítica, manifestando a necessidade de alteração do posicionamento em relação ao reconhecimento do *periculum in mora* presumido no comando legal. Isso fica bem demonstrado no trecho do julgamento do REsp n. 1.366.721/BA:

[...] ao meu sentir, essa mutação jurisprudencial, embora para incorporar uma concepção que não abono, com todo respeito, mostra que as decisões desta Corte, longe de serem pensamentos cristalizados e imodificáveis, são, pelo contrário, sensíveis a argumentações novas, a problemas emergentes e a propósitos jurídicos afluentes; exatamente por isso é que acaento a ideia de que a atual orientação jurisprudencial quanto a esse tema, expressa nos acórdãos antes citados, também pode ser alterada, embora não me veja na condição de liderar essa alteração.<sup>201</sup>

No conjunto de processos destacados no Quadro 8, também é possível identificar os principais argumentos utilizados pelos Ministros do Superior Tribunal de Justiça na defesa das duas teses antagônicas: a) comprovação obrigatória do duplo requisito; *versus* b) *periculum in mora* presumido no comando legal.

Inicialmente, serão apresentados os fundamentos jurisprudenciais que sustentam a obrigatoriedade demonstração objetiva do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* no pedido de indisponibilidade de bens. Na perspectiva dessa linha interpretativa, foram identificados os seguintes argumentos:

a) a indisponibilidade de bens está inserida no poder geral da cautela do juiz e o *fumus boni iuris* e *periculum in mora* devem ser devidamente comprovados;<sup>202</sup>

<sup>201</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.366.721/BA. União. C C de S. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 19 de setembro de 2014. **DJe**. Brasília, 19 set. 2014. p. 1-24. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num\\_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 18 nov. 2021. p. 14.

<sup>202</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório no REsp nº 469.366/PR. Osmar José Serraglio e Outro. Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 02 de junho de 2003. **DJe**. Brasília, 02 jun. 2003. p. 1-7. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=721565&num\\_registro=200201241281&data=20030602&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=721565&num_registro=200201241281&data=20030602&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022. p. 6.

b) o simples ajuizamento da ação civil por ato de improbidade não seria motivo suficiente para a decretação da indisponibilidade dos bens, pois se deve levar em consideração os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e da razoabilidade e do devido processo legal;<sup>203</sup>

c) o perigo da demora não pode ter como fundamento a gravidade do fato alegado na inicial por parte dos órgãos de persecução. A improbidade administrativa, por se tratar de direito com elevada carga sancionatória, demanda a imprescindível investigação probatória, de modo que a responsabilidade do acusado não seja presumida. Assim, o deferimento da indisponibilidade de bens, por meio da utilização da tese do *periculum in mora* implícito, representa um evidente exagero, que banaliza uma medida de grande impacto na vida do acusado;<sup>204</sup>

d) o perigo não pode ser presumido de forma abstrata, devendo ser efetivamente demonstrado nos autos, por meio de indícios confiáveis, de maneira que o fato de ser admitida a petição inicial da ação de improbidade não deve ser considerado elemento suficiente para gerar a presunção automática de que o acusado irá desviar ou dilapidar seu patrimônio, a ponto de dispensar a necessária configuração do *periculum in mora*;<sup>205</sup>

e) o sistema jurídico brasileiro se equilibra sobre o princípio da dignidade da pessoa humana e da proeminência dos direitos fundamentais da pessoa,<sup>206</sup> garantias que estão fortemente ligadas à presunção de inocência do acusado e que são a essência e o fundamento da sociedade. Nesse sentido, a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ser realizada levando em consideração as garantias fundamentais dos acusados e o princípio da dignidade da

---

<sup>203</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 769.350/CE. Ministério Público Federal. José Gerardo Oliveira de Arruda Filho e Outros. Relator: Ministro Humberto Martins. **DJe**. Brasília, DF, 06 de maio de 2008. Brasília, 16 maio 2008. p. 1-7. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3823285&num\\_registro=200501213833&data=20080516&tipo=91&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3823285&num_registro=200501213833&data=20080516&tipo=91&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022. p. 5.

<sup>204</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.366.721/BA. União. C C de S. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 19 de setembro de 2014. **DJe**. Brasília, 19 set. 2014. p. 1-24. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num\\_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 18 nov. 2021. p. 9.

<sup>205</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 905.035/SC. Roberto Schulze. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 04 de setembro de 2007. **DJe**. Brasília, 18 set. 2007. p. 1-1. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3369799&num\\_registro=200602565996&data=20070918&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3369799&num_registro=200602565996&data=20070918&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 01 fev. 2022. p. 1.

<sup>206</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.366.721/BA. União. C C de S. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 19 de setembro de 2014. **DJe**. Brasília, 19 set. 2014. p. 1-24. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num\\_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 18 nov. 2021. p. 22.

pessoa, de forma a estabelecer os limites necessários ao poder estatal, sob pena de a conduta arbitrária ser considerada inconstitucional; e

f) no momento de decidir sobre a indisponibilidade de bens, os magistrados não devem se abster de fundamentar suas decisões, tendo em vista ser este um requisito básico para tornar viável o direito de defesa, sob pena de nulidade do ato.<sup>207</sup>

Por outro lado, a coleta de dados nos processos do STJ revelou diversos argumentos favoráveis à tese do *periculum in mora* presumido no comando legal e que merecem destaque nesta pesquisa. Segundo os acórdãos e votos proferidos com essa tendência argumentativa:

a) a indisponibilidade dos bens é cabível “quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao erário”.<sup>208</sup> Nesse sentido, os magistrados ponderam que o requisito cautelar do *periculum in mora* implícito no próprio comando legal contribui para assegurar o integral ressarcimento do dano ao erário. Assim, a decretação da indisponibilidade dos bens não está condicionada à comprovação de que os réus estejam dilapidando o patrimônio ou na iminência de fazê-lo, pois ela visa justamente evitar que isso ocorra;

b) não é razoável aguardar atos concretos direcionados à diminuição ou dissipação patrimonial, pois exigir a comprovação de que tal fato esteja ocorrendo ou prestes a ocorrer tornaria pouco efetiva a medida cautelar;<sup>209</sup>

c) a indisponibilidade de bens é medida que, por força do art. 37, § 4º, da Constituição, decorre automaticamente do ato de improbidade.<sup>210</sup> Sendo assim, quando da sua decretação,

---

<sup>207</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto-vencedor no REsp n. 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferraço. Ministério Público Federal. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 22 de agosto de 2012. **DJe**. Brasília, 21 set. 2012. p. 1-13. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num\\_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF). Acesso em: 16 fev. 2022. p. 11.

<sup>208</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto-vencedor no REsp n. 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferraço. Ministério Público Federal. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 22 de agosto de 2012. **DJe**. Brasília, 21 set. 2012. p. 1-13. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num\\_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF). Acesso em: 16 fev. 2022. p. 5-6.

<sup>209</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.115.452/MA. Ministério Público Federal. Augusta Maria Costa Melo. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 06 de abril de 2010. **DJe**. Brasília, 20 abr. 2010. p. 1-7. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=8627521&num\\_registro=200901021432&data=20100420&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=8627521&num_registro=200901021432&data=20100420&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 24 fev. 2022. p. 5.

<sup>210</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão nº REsp n. 1.315.092/RJ. Fidelis Augusto Medeiros Rangel. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Teori Albino Zavascki. **DJe**. Brasília, DF, 14 de junho de 2012. p. 1-2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=22770610&num\\_registro=201102234359&data=20120614&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=22770610&num_registro=201102234359&data=20120614&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 27 abr. 2022. p.1.

dispensa-se a demonstração do risco de dano (*periculum in mora*), que é presumido pela norma, bastando ao demandante deixar evidenciada a relevância do direito (*fumus boni iuris*), ou seja, a configuração do ato de improbidade e a sua autoria;

d) a LIA admitiu, expressamente, a tutela de evidência. De acordo com o disposto no art. 7º, da Lei de Improbidade Administrativa, em nenhum momento a LIA exige o requisito da urgência, “reclamando, apenas, para o cabimento da medida de indisponibilidade de bens, a demonstração, numa cognição realizada de forma sumária, de que o ato de improbidade causou lesão ao patrimônio público ou ensejou enriquecimento ilícito”;<sup>211</sup> e

e) o *periculum in mora* do pedido de indisponibilidade de bens formulado no âmbito da LIA não decorre da intenção do agente de dilapidar seu patrimônio com o intuito de frustrar a reparação do dano, e sim da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário.<sup>212</sup>

Destaca-se que foi com base nesse conjunto de argumentos favoráveis à tese do *periculum in mora* presumido que Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça fundamentou a criação do Tema n. 701 e firmou orientação no sentido de que:

É possível a decretação da indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro.<sup>213</sup>

Após a fixação do Tema n. 701, foi possível identificar que os Ministros passaram a pontuar, nas suas decisões, alguns requisitos considerados essenciais para a decretação da indisponibilidade de bens em ações de improbidade administrativa.<sup>214</sup> Eles estão dispostos no Quadro 9:

<sup>211</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto-vencedor no REsp n. 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferrazo. Ministério Público Federal. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 22 de agosto de 2012. **DJe**. Brasília, 21 set. 2012. p. 1-13. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num\\_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF). Acesso em: 16 fev. 2022. p. 5.

<sup>212</sup> MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade Administrativa - Temas Atuais e Controvertidos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. (978-85-309-7243-1). p. 245.

<sup>213</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 701. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2014. **Precedentes Qualificados**. Brasília, 19 set. 2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&sg\\_classe=REsp&num\\_processo\\_classe=1366721](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1366721). Acesso em: 11 fev. 2022.

<sup>214</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.623.947/RJ. Eduardo Jorge Chame Saad e Outro. Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 04 de outubro de 2016. **DJe**. Brasília, 30 nov. 2016. p. 1-11. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=65150525&num\\_registro=201400131018&data=20161130&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=65150525&num_registro=201400131018&data=20161130&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 11 fev. 2022. p. 7-8.

**Quadro 9: Requisitos necessários para o deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens antes da Lei n. 14.230/2021**

<b>Requisitos</b>	
<b>1</b>	<b>Sejam demonstrados fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que tenha causado lesão ao patrimônio público ou ensejado enriquecimento ilícito.</b>
<b>2</b>	<b>A decisão deve ser adequadamente fundamentada pelo magistrado, sob pena de nulidade (art. 93, IX, da Constituição Federal).</b>
<b>3</b>	A constrição deve estar dentro do limite suficiente, podendo alcançar tantos bens quantos forem necessários a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma.
<b>4</b>	Que seja resguardado o valor essencial para subsistência do indivíduo.

Fonte: elaborado pelo autor com base no REsp n. 1.623.947/RJ, 2022.

Nota-se que os dois primeiros requisitos ressaltam a necessária presença do *fumus boni iuris* atrelado à adequada fundamentação da decisão. Em consonância com a nova orientação jurisprudencial, a comprovação do *periculum in mora* não é colocada como um elemento passível de demonstração obrigatória, tendo em vista que este pressuposto cautelar passou a ser considerado presumido no comando legal.

Por fim, ressalta-se que, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, esperava-se um debate mais aprofundado sobre os aspectos constitucionais da tutela provisória de indisponibilidade de bens, mas esse viés não foi muito bem explorado nos acórdãos. Os votos dos Ministros da Corte basicamente informam que a indisponibilidade de bens é uma medida que, por força do mandamento constitucional, decorre automaticamente do ato de improbidade, tornando o *periculum in mora* presumido. Segue um exemplo extraído de uma das decisões relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki, presente no REsp n. 1.315.092/RJ:

[...] a indisponibilidade de bens é medida que, por força do art. 37, § 4º da Constituição, decorre automaticamente do ato de improbidade. Daí o acertado entendimento do STJ no sentido de que, para a decretação de tal medida, dispensa-se a demonstração do risco de dano (*periculum in mora*), que é presumido pela norma, bastando ao demandante deixar evidenciada a relevância do direito (*fumus boni iuris*), ou seja, a configuração do ato de improbidade e a sua autoria.<sup>215</sup>

Nessa linha também é o entendimento do Ministro Mauro Campbell Marques. Ele argumenta que o *periculum in mora* é implícito para atender determinação contida no art. 37, §

<sup>215</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão nº REsp n. 1.315.092/RJ. Fidelis Augusto Medeiros Rangel. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Teori Albino Zavascki. **DJe**. Brasília, DF, 14 de junho de 2012. p. 1-2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=22770610&num\\_registro=201102234359&data=20120614&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=22770610&num_registro=201102234359&data=20120614&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 27 abr. 2022. p.1.

4º, da Constituição de 1988. Para o referido magistrado, “o próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, em vista da redação imperativa da Constituição Federal (art. 37, §4º) e da própria Lei de Improbidade (art. 7º)”,<sup>216</sup> sendo este o comando normativo que fundamenta o *periculum in mora* implícito e a utilização dos preceitos da tutela de evidência.

Não foram encontradas evidências de uma análise constitucional estruturada em relação ao argumento de que o *periculum in mora* presumido obedece a uma “redação imperativa da Constituição Federal”, apesar de essa interpretação constar em diversos julgados e na doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves.<sup>217</sup>

Em suma, feito esse breve panorama dos principais aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais relacionados à medida cautelar de indisponibilidade de bens (destacando os elementos básicos de cada uma das teses desenvolvidas nas duas últimas décadas), verifica-se forte controvérsia nesses três pilares. O desenvolvimento da legislação, da doutrina e da jurisprudência foi acompanhado de grande debate e divergência de entendimento, com bons argumentos nos dois sentidos (necessidade de demonstração do *periculum in mora versus periculum in mora* presumido).

Esse mapeamento foi importante e, juntamente, com o estudo sobre a teoria das medidas cautelares, será fundamental para a resposta ao problema de pesquisa. Entretanto, antes de adentrar na análise da constitucionalidade do novo regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens, é essencial abordar mais um aspecto de grande relevância para o estudo da temática: trata-se da leitura dos institutos da improbidade administrativa, dentre eles a indisponibilidade de bens, com base nos pressupostos do Direito Sancionador, tendo em vista em vista a natureza da medida e seus potenciais impactos na vida dos acusados.

### 3.4 Aproximação com os preceitos do Direito Sancionador

A aproximação entre os princípios que regem o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador não é uma novidade típica do sistema jurídico brasileiro. Conforme João Trindade Cavalcante Filho, a legislação administrativista italiana, portuguesa e espanhola também

---

<sup>216</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferrazo. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 22 de agosto de 2012. **DJe**. Brasília, 21 set. 2012. p. 1-13. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num\\_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF). Acesso em: 16 fev. 2022. p. 4

<sup>217</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1061.

sofrem influência do Direito Penal e do Processo Penal, movimento que pode ser notado, segundo o autor, também nas decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos.<sup>218</sup>

A Lei de Improbidade Administrativa, desde o seu surgimento, foi caracterizada como um diploma com feição eminentemente repressiva. Esse entendimento é endossado pela teoria do Ministro Teori Albino Zavascki, segundo a qual, embora os atos de improbidade administrativa não tenham natureza penal, há profundos laços de identidade entre as duas espécies, seja quanto à função, seja quanto ao conteúdo.<sup>219</sup> Para Marçal Justen Filho:

[...] a repressão à improbidade administrativa, tal como contemplada na Lei n. 8.429, compreende as garantias próprias do direito sancionatório. Essas garantias (inclusive constitucionais) encontram-se formalmente consagradas a propósito do Direito Penal, mas também se aplicam no tocante à punição pela improbidade. Há uma proximidade imensa quanto à natureza, às peculiaridades e ao regime do Direito Penal e do sancionamento à improbidade.<sup>220</sup>

Nesse sentido, a análise da interseção entre os princípios aplicáveis aos dois sistemas apresentados é muito importante para o estudo da indisponibilidade de bens no âmbito da ação de improbidade administrativa, pois “todos os sistemas punitivos estão sujeitos a princípios constitucionais semelhantes, e isso tem reflexos diretos no regime processual”.<sup>221</sup>

Gregório Edoardo Raphael Selingardi Guardia, ao analisar os pontos de contato entre o Direito Penal e a improbidade administrativa, faz a defesa de que “não há como ignorar a presença de autênticas zonas de penumbra entre os dois campos normativos”,<sup>222</sup> de forma que, em alguns casos, as sanções da Lei de Improbidade Administrativa são bem mais drásticas do que a equivalente penal para o mesmo tipo, o que acaba por aproximar os dois regimes jurídicos e atrair para a ação de improbidade administrativa os princípios jurídicos tipicamente

<sup>218</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Princípios do Direito Sancionador. Novo sistema de improbidade. Retroatividade da nova lei, tipicidade fechada do art. 11 e extinção da modalidade culposa. In: CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MONTEIRO NETO, José Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes; PINHEIRO, Victor Marcel. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa (lei n. 14.230/2021)**. Brasília: Unyleya, 2021. Cap. 3. p. 39-74. (978-65-89227-32-8). p. 50.

<sup>219</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3240. Eliseu Lemos Padilha. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Relator para acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 de maio de 2018. **DJe**. Brasília, 22 ago. 2018. p. 1-126. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022. p. 18.

<sup>220</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comparada e comentada - lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 328 p. (978-65-596-4292-2). p.20.

<sup>221</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório REsp n. 885.836/MG. José Antônio Delgado e Outros. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, DF, 02 de agosto de 2007. **DJe**: p. 1-5. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2961980&num\\_registro=200601560180&data=20070802&tipo=91&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2961980&num_registro=200601560180&data=20070802&tipo=91&formato=PDF). Acesso em: 11 maio 2022. p.4.

<sup>222</sup> GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 06 dez. 2014. Anual. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256>. Acesso em: 1 maio 2022. p. 773.

relacionados ao processo penal, que contribuem para a defesa das garantias individuais e para a segurança jurídica do administrado. Conforme Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes:

[...] a ação de improbidade administrativa possui forte conteúdo penal, com incontáveis aspectos políticos, sendo em determinadas situações a sentença em ação de improbidade é dotada de efeitos que, em alguns aspectos, superam aqueles atribuídos à sentença penal condenatória.<sup>223</sup>

A necessidade de aplicação de determinados princípios do Direito Sancionador à improbidade administrativa é uma orientação oriunda de uma árdua conquista histórica, baseada na busca por proteção ao núcleo dos direitos fundamentais contra possíveis arbitrariedades do poder punitivo estatal, de forma a evitar que medidas drásticas sejam utilizadas para constranger indevidamente o acusado pela prática de ato ímprobo.

No âmbito do Direito Sancionador, é imperioso que o devido processo legal material e formal sejam seguidos de forma rigorosa, pois é preciso conter o poder punitivo desencadeado pelo Estado. Para João Trindade Cavalcante Filho:

À luz das experiências estrangeiras – especialmente de Portugal, Espanha e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, da doutrina brasileira majoritária e da jurisprudência predominante do STJ, verifica-se o amplo reconhecimento de princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador semelhantes, em linhas gerais, àqueles positivados no âmbito do Direito Penal. Não estranha que assim seja, dada a abordagem unitária segundo a qual Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal são expressões de um mesmo fenômeno, o Direito Sancionador, cujas regras e princípios são especificamente aplicáveis ao microsistema da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>224</sup>

Nessa perspectiva, a interpretação dos dispositivos da LIA, dentre eles o que regula a indisponibilidade de bens, a partir de uma leitura baseada nos princípios constitucionais relacionados ao Direito Sancionador é uma tentativa do Poder Legislativo de concretizar o respeito aos direitos fundamentais dos acusados, controlando a atuação do Estado na sua atividade de persecução e reprovando condutas que sejam manifestamente ilegais, excessivas ou injustas, com vista a efetivação do art. 5º, LIV e LV, da Constituição de 1988.<sup>225</sup>

<sup>223</sup> WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 213-216, abr./jun. 1998. Trimestral. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/378/r138-17.pdf?sequence=4>. Acesso em: 07 maio 2022. p. 214.

<sup>224</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Princípios do Direito Sancionador. Novo sistema de improbidade. Retroatividade da nova lei, tipicidade fechada do art. 11 e extinção da modalidade culposa. In: CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MONTEIRO NETO, José Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes; PINHEIRO, Victor Marcel. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa (lei n. 14.230/2021)**. Brasília: Unyleya, 2021. Cap. 3. p. 39-74. (978-65-89227-32-8). p. 57.

<sup>225</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 out. 2021. Art. 5º, LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

De acordo com Gilson Dipp e Rafael Araripe Carneiros “A Lei nº 14.230/2021 busca colocar o trem nos trilhos. A nova legislação disciplinou de modo expresse as garantias materiais e processuais dos acusados, à semelhança do direito penal”.<sup>226</sup> Por essa lógica, a repressão às ilicitudes não pode descambar para a inobservância das garantias processuais, aplicando-se aos atos de improbidade administrativa (assim como à decisão de indisponibilidade de bens) os postulados garantísticos processuais do Direito Sancionador.

Por fim, conforme os ensinamentos de Eduardo Cambi e Nicole Naira Schmitz, o processo judicial, para ser considerado efetivo, deve observar os direitos, princípios e garantias processuais do ordenamento, de forma a evidenciar que todos os atos e instrumentos verificados durante a tramitação foram os mais adequados para se chegar ao desfecho da questão controvertida.<sup>227</sup> É por meio da observância aos princípios jurídicos que se torna viável a concretização da segurança jurídica, que, para Ingo Wolfgang Sarlet, constitui elemento essencial da noção de Estado de Direito e assume a condição de direito e garantia fundamental.<sup>228</sup>

### 3.5 Síntese dos principais argumentos apresentados pela doutrina e pela jurisprudência

Para finalizar este capítulo, foram criados os Quadros 10, 11 e 12. Eles sintetizam em tópicos os principais argumentos jurídicos desenvolvidos ao longo dos últimos 20 anos pela doutrina e pela jurisprudência e que estão atrelados à evolução das duas teses antagônicas analisadas.

O Quadro 10 elenca os argumentos favoráveis à necessária demonstração do duplo requisito; o Quadro 11 relaciona as teses favoráveis ao *periculum in mora* presumido; e, por fim, o Quadro 12 apresenta o rol dos principais argumentos relacionados à vinculação da improbidade administrativa ao Direito Sancionador.

---

<sup>226</sup> DIPP, Gilson; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. Garantias individuais e culpabilidade na ação de improbidade. Ensinamentos de Teori Zavascki. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; AZEVEDO, Daniel Coussirat de (Coord.). **Teori na prática: uma biografia intelectual**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. ISBN 978-65-5518-344-3. p. 13.

<sup>227</sup> CAMBI, Eduardo; SCHMITZ, Nicole Naiara. **Tutela de evidência no processo civil**. Belo Horizonte: D'plácido, 2020. 308 p. (978-65-5589-029-7). p. 50.

<sup>228</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O sistema constitucional brasileiro: dos princípios fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. Cap. 2. p. 256-300. (978-65-5559-339-6). p. 285.

**Quadro 10: Síntese dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais apresentados –  
Necessária demonstração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora***

	<b>Argumentos extraídos da doutrina</b>
1	Não bastam receios meramente abstratos e subjetivos de que o réu pretende demitir-se de seus bens.
2	É imprescindível tanto alegação específica quanto comprovação objetiva o perigo de dano.
3	Deve-se seguir a regra geral do sistema. E a regra geral do sistema solicita que o <i>periculum in mora</i> deve ser objetivamente comprovado, por meio de indícios confiáveis.
4	As medidas cautelares demandam o duplo requisito ( <i>fumus boni iuris</i> e do <i>periculum in mora</i> ).
5	Deve-se evitar qualquer automatismo no provimento judicial.
6	O menor rigor no deferimento da medida revela efeitos perversos, paralisando a vida econômica e familiar no curso do processo. Priva o réu, sem intento dilapidador, da livre disposição dos bens por longo tempo e representa um evidente exagero.
7	A indisponibilidade de bens não pode ser um mero instrumento de facilitação de eventual sentença condenatória, pois é incompatível com os direitos fundamentais.
8	O sistema jurídico brasileiro se equilibra sobre o princípio da dignidade da pessoa humana e da proeminência dos direitos fundamentais, garantias ligadas à presunção de inocência.
9	Deve-se levar em consideração os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, da razoabilidade e do devido processo legal.
10	A comprovação do duplo requisito se coaduna mais com a vivência de um Estado Democrático de Direito e com a natureza excepcional da medida.
11	A presunção do <i>periculum in mora</i> não guarda respaldo na teoria do direito.
12	O STJ criou uma hipótese de <i>periculum in mora</i> por presunção legal, porém, sem previsão legal.
13	A tese de que a defesa do erário justifica a presunção não se sustenta juridicamente.
14	As decisões cautelares de indisponibilidade de bens devem ser devidamente fundamentadas.

Fonte: elaborado pelo autor com base na argumentação apresenta ao longo do Capítulo 3, 2022.

**Quadro 11: Síntese dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais apresentados –  
Necessária demonstração do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* presumido**

	<b>Argumentos extraídos da doutrina</b>
1	O <i>periculum in mora</i> presumido está em conformidade com o que dispõe o art. 37, § 4º, da Constituição de 1988.
2	O art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa não exige o requisito da urgência.
3	Exige-se apenas a demonstração, por meio de cognição sumária, de que o ato de improbidade causou lesão ao patrimônio público ou ensejou enriquecimento ilícito.
4	O <i>periculum in mora</i> presumido propicia maior nível de efetividade no ressarcimento ao erário.
5	O <i>periculum in mora</i> presumido tem inegável função preventiva e visa salvaguardar a reposição do patrimônio público.
6	Os riscos de danos irreversíveis ao patrimônio público militam em favor da sociedade.

7	Exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtar-se à efetividade da condenação representaria o irremediável esvaziamento do instituto da indisponibilidade de bens.
8	O legislador dispensou esse requisito tendo em vista a gravidade do fato e o montante do prejuízo causado.
8	O deferimento da medida com <i>periculum in mora</i> presumido evita que os acusados possam se beneficiar do tempo do processo.
9	Não há ofensa ao devido processo legal nem ao direito de propriedade, pois ocorre limitação apenas ao direito de disposição.

Fonte: elaborado pelo autor com base na argumentação apresenta ao longo do Capítulo 3, 2022.

### **Quadro 12: Síntese dos argumentos relacionados à aproximação com os preceitos do Direito Sancionador**

	<b>Argumentos extraídos da doutrina</b>
1	Embora os atos de improbidade administrativa não tenham natureza penal, há profundos laços de identidade entre as duas espécies. Não sendo possível negar uma zona de penumbra entre os dois ramos.
2	Os sistemas punitivos estão sujeitos a princípios constitucionais semelhantes.
3	Em alguns casos, as sanções da LIA são bem mais drásticas do que o equivalente penal para o mesmo tipo.
4	As sanções além do forte conteúdo penal, possuem incontáveis aspectos políticos.
5	É preciso proteger os direitos fundamentais contra possíveis arbitrariedades do poder punitivo do Estado.
6	No Direito Sancionador, os direitos, princípios e garantias (inclusive o devido processo legal) devem ser seguidos de forma rigorosa, para que se torne viável a concretização da segurança jurídica, elemento essencial do Estado de Direito.

Fonte: elaborado pelo autor com base na argumentação apresenta ao longo do Capítulo 3, 2022.

Por fim, feita essa breve sistematização dos principais aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais relacionados à indisponibilidade de bens, o Capítulo 4 será dedicado à estruturação dos elementos apresentados nos Capítulos 1, 2 e 3 em torno da análise da constitucionalidade do novo regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens.

#### 4 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 16, § 3º, DA LEI 8.429/1992

A defesa do patrimônio público é de suma importância para a manutenção e desenvolvimento do Estado de Direito, o que torna essencial o estudo dos limites da atuação do Estado na proteção do erário. Essa afirmação ganha relevo quando se trata de questões relacionadas à tutela provisória de indisponibilidade de bens, que, conforme demonstrado nos Capítulos 1 e 3, é um assunto extremamente controverso.

É desejável que a atuação do Poder Público ocorra sem o atropelo das garantias constitucionais e processuais vigentes no sistema jurídico brasileiro. Contudo, conforme ficou demonstrado, o debate é complexo e divide as opiniões dos mais renomados juristas administrativistas e processualistas. Mesmo após a tentativa Superior Tribunal de Justiça de pacificar a questão por meio do Tema n. 701, a própria estrutura do Poder Judiciário continuou proferindo decisões conflitantes, o que contribuiu demasiadamente para a insegurança jurídica em relação às medidas cautelares nas ações de improbidade administrativa.

Para exemplificar a afirmação apresentada acima, o Quadro 13 traz duas decisões relacionadas à tutela provisória de indisponibilidade de bens proferidas pelo STJ no ano de 2019.

O que despertou a atenção nos referidos julgados não foi necessariamente a tese do *periculum in mora* presumido reafirmada dezenas de vezes pelo Ministro Herman Benjamin no julgamento de casos semelhantes, mas o conteúdo das decisões provenientes do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), que, em duas ocasiões, desafiaram deliberadamente a jurisprudência da Corte Superior, demonstrando abertamente ao jurisdicionado que a interpretação do tema ainda é algo complexo.

#### Quadro 13: Recursos Especiais do TJSC que desafiaram a jurisprudência do STJ

Processo	Órgão Julgador	Relator	Data do Julgamento
REsp n. 1.805.282/SC	2ª Turma	Herman Benjamin	25/06/2019
REsp n. 1.809.837/SC	2ª Turma	Herman Benjamin	15/10/2019

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

De acordo com a decisão do TJSC:

De início, convém salientar que **em que pese a clara opção feita pelo Colendo STJ**, em julgamento de representativo da controvérsia, no sentido de que a medida de indisponibilidade de bens caracteriza-se numa tutela de evidência, **fico com a tese contrária, qual seja, aquela que entende se tratar de tutela de urgência**, o que

acarreta a necessidade de demonstração não só do *fumus boni iuris*, mas também do *periculum in mora*.<sup>229</sup>

Para a Segunda Câmara de Direito Público do TJSC, devem ser reunidos elementos probatórios suficientes que revelem a intenção do réu de dilapidar o seu patrimônio. Logo, para o deferimento da indisponibilidade de bens, em sede de antecipação de tutela, a referida Câmara de Direito Público do TJSC entende que deve haver a demonstração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, por se tratar de uma tutela de urgência.

Pelo fato de o acórdão do TJSC ter contrariado frontalmente o Tema n. 701, o Ministro Herman Benjamin, no seu voto, determinou o retorno dos autos para a instância de origem e decidiu que fosse observada a jurisprudência da Corte Superior sobre os requisitos jurisprudenciais para a indisponibilidade de bens.

A situação voltou a ocorrer no REsp n. 1.809.837/SC. Mas, ao se deparar com a mesma linha argumentativa, o Ministro Herman Benjamin, além de determinar a aplicação do entendimento do STJ, alegou que o TJSC se rebelou contra posicionamento firmado sob a sistemática dos recursos repetitivos.

Para o Ministro, “os tribunais e juízes devem decidir com responsabilidade democrática e compromisso com o sistema”,<sup>230</sup> o que motivou o envio de cópia da decisão ao Conselho Nacional de Justiça, tendo em vista a afronta expressa, consciente e inequívoca ao precedente do STJ.

As duas decisões proferidas pelo TJSC (aproximadamente cinco anos após a elaboração do Tema n. 701), atreladas aos argumentos doutrinários e jurisprudenciais apresentados nos capítulos anteriores, demonstram um pouco da dificuldade relacionada a esse debate e, também, da importância que teve a atualização da Lei de Improbidade Administrativa.

Por mais que a revisão da norma original tenha gerado uma série de críticas relevantes e questionamentos em relação a diversos pontos específicos, não resta dúvida de que a atual

---

<sup>229</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 1.805.282/SC. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Equipamentos Hidráulicos Maravilha LTDA. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 25 de junho de 2019. **DJe**. Brasília, 01 jul. 2019. p. 1-16. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=96589609&num\\_registro=201900929634&data=20190701&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=96589609&num_registro=201900929634&data=20190701&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 08 fev. 2022. p. 11. Grifo do autor.

<sup>230</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão nº REsp n. 1.809.837/SC. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Hidroani Poços Artesanais. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 15 de outubro de 2019. **DJe**. Brasília, 25 out. 2019. p. 1-2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=99897651&num\\_registro=201901080543&data=20191025&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=99897651&num_registro=201901080543&data=20191025&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 17 nov. 2021. p. 2.

redação do art. 16, §3º, da Lei n. 8.429/1992, representa uma importante iniciativa no sentido de tentar pacificar essa controvérsia jurídica de grande impacto social.

Por fim, destaca-se que a análise da tutela provisória de indisponibilidade de bens a partir da perspectiva constitucional propiciará maior nível de segurança jurídica para a questão, tendo em vista que o dispositivo entrou em vigência acompanhado de muita insatisfação dos órgãos de persecução e da ameaça de ter a sua constitucionalidade contestada. Ou seja, mesmo com o novo regime legal, a controvérsia perdura.

#### 4.1 Tutela provisória de indisponibilidade de bens e as garantias fundamentais

Primeiramente, deve-se levar em consideração que a medida cautelar de indisponibilidade de bens, por atingir direitos fundamentais do acusado, é um instrumento jurídico que precisa ser orientado por princípios constitucionais e processuais.

Destaca-se que o novo regime legal da improbidade administrativa, inaugurado pela atualização da Lei n. 8.429/1992, efetivamente demanda uma leitura mais garantista e indica, de forma clara e objetiva, a necessidade de que os seus comandos normativos sejam interpretados e aplicados em conformidade com garantias tradicionalmente relacionadas ao Direito Sancionador, considerado, pela teoria, a *ultima ratio* do sistema jurídico.

De acordo com o art. 1º, § 4º, da Lei 8.429/1992, “Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”.<sup>231</sup> Para Marçal Justen Filho, “o art. 1º passa a desempenhar uma função jurídico-hermenêutica específica, eis que todos os demais dispositivos legais devem ser interpretados tomando em vista esses postulados fundamentais”.<sup>232</sup>

Realizar a atividade de interpretação e aplicação da LIA com base nos aspectos norteadores do Direito Sancionador é uma das formas de propiciar ao acusado a materialização de pressupostos relacionados às garantias fundamentais consagradas na ordem normativa interna e externa.

Nessa perspectiva, não demonstra plena coerência com o sistema jurídico que a decretação da tutela provisória de indisponibilidade de bens, notabilizada por ser uma medida bastante gravosa aos acusados (pessoas físicas ou jurídicas), se afaste dos princípios

---

<sup>231</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 3 jun. 1992. Atualizada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 3 nov. 2021.

<sup>232</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comparada e comentada** - lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 328 p. (978-65-596-4292-2). p.7.

relacionados ao regime sancionatório, sendo importante que a decisão autorizadora não seja calcada em presunções e ficções que se revelem contrárias aos direitos fundamentais do indivíduo.

Não resta dúvida de que o novo regime normativo da tutela provisória de indisponibilidade de bens, ao exigir a comprovação do duplo requisito (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), é o que mais se aproxima do modelo voltado à observância dos pressupostos do Direito Sancionador.

Por essa lógica, é importante que o Ministério Público, ainda que motivado pelos mais louváveis propósitos republicanos, como o combate aos ilícitos praticados contra a Administração Pública, não atue à margem do que determina os princípios constitucionais e legais vigentes no sistema jurídico pátrio, incluindo aqueles incorporados ao ordenamento brasileiro em virtude da assinatura de tratados e convenções internacionais, como o art. 8, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.<sup>233</sup>

Seguem alguns princípios que precisam ser observados pelo Estado quando da aplicação do dispositivo da tutela provisória de indisponibilidade de bens ao caso concreto, tendo em vista a necessidade de proteção aos direitos fundamentais da pessoa.

#### 4.1.1 Princípio da legalidade

O primeiro princípio que deve ser observado é o da legalidade, elemento essencial ao Estado Democrático de Direito. O princípio da legalidade contribui para a condução da atuação dos órgãos de persecução e do Poder Judiciário, tornando-se um importante instrumento jurídico de proteção dos direitos individuais dos cidadãos frente a eventuais excessos do Poder Público.

Conforme Guilherme de Souza Nucci, “O relevo maior, na fiel observância da legalidade, consiste em preservar a sua meta de garantia individual contra abusos estatais, seja na esfera legislativa, seja na judiciária”.<sup>234</sup> Para Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, “No Estado de Direito impera o governo das leis, não o dos homens”.<sup>235</sup> Havendo

---

<sup>233</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. San José, 22 nov. 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm). Acesso em: 06 jun. 2022. Art. 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

<sup>234</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Princípios constitucionais penais e processuais penais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. 565 p. (978-85-309-6295-1). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6296-8/>. Acesso em: 07 dez. 2021. p. 93

<sup>235</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. 1720 p. (978-65-5559-394-5). p. 974.

discordância entre a decisão que decreta a indisponibilidade de bens e o ordenamento jurídico, a ilegalidade deve ser imediatamente corrigida, para que a ilicitude seja eliminada.

Objetiva-se, com o princípio da legalidade, que os atos dos agentes do Estado (incluindo os do Poder Judiciário) estejam alinhados à ordem jurídica, não sendo admissível a desconformidade dos pronunciamentos judiciais em relação às normas e aos princípios constitucionais, sob pena de ineficácia da decisão.

Nesse sentido, ressalta-se que atividade jurisdicional, dentre elas a decretação da indisponibilidade de bens, não obstante o livre convencimento do julgador, deve manter-se subordinada à Constituição e às leis do Estado, sendo proibida a prolação de decisões incompatíveis com as normas que sustentam o sistema jurídico. Logo, para a aplicação dos preceitos da tutela provisória de indisponibilidade de bens, além de observar os princípios constitucionais que regem o processo, o Estado deve obedecer, também, ao comando insculpido art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992.

Entretanto, quatro meses após a publicação da Lei n. 14.230/2021, foi detectado que o Ministro Gurgel de Faria, da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, continua insistindo na adoção da tese fixada no Tema n. 701, contrariando o comando legal expresso da tutela provisória de indisponibilidade de bens adotado pela LIA. Essa afirmação pode ser constatada nas informações apresentadas no Quadro 14:

#### **Quadro 14: Processo sobre indisponibilidade de bens julgado após a publicação da Lei n. 14.230/2021**

<b>Número do processo</b>	<b>Ministro</b>	<b>Data do Julgamento</b>	<b>Tese</b>
AgInt no REsp 1851850/TO <sup>236</sup>	Gurgel de Faria	21/02/2022	1. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.366.721/BA, [...], assentou a orientação de que, havendo indícios da prática de atos de improbidade, é possível o deferimento da medida cautelar de indisponibilidade, <b><u>sendo presumido o requisito do <i>periculum in mora</i></u></b> .

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no AgInt no REsp 1.851.850/TO, 2022.

Caso a tendência nos julgamentos do STJ seja pelo confronto ao comando do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, não resta dúvida de que haverá um evidente descompasso em relação

<sup>236</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no Resp n. 1.851.850/TO. Gustavo Furtado Silbernagel. Ministério Público do Estado do Tocantins. Relator: Gurgel de Faria. Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2022. **DJe**. Brasília, 24 nov. 2022. p. 1-2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=146042063@istro\\_numero=201903604903&peticao\\_numero=202100757641&publicacao\\_data=202224&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=146042063@istro_numero=201903604903&peticao_numero=202100757641&publicacao_data=202224&formato=PDF). Acesso em: 09 jun. 2022. p. 1. Grifo do autor.

ao princípio da legalidade e, por consequência, à segurança jurídica do cidadão. Sendo assim, espera-se que o Superior Tribunal de Justiça, quando do exercício da jurisdição, evite a elaboração de decisões consideradas legiferantes, principalmente nas situações que revelem claro conflito com o comando legislativo.

Nas palavras de Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira, “O direito produzido democraticamente deve ser respeitado no momento da prolação de decisões judiciais, não podendo ser deixado de lado, em prol da obtenção de resultados almejados, por força de argumentos extraído da consciência do julgador à revelia do direito”.<sup>237</sup> A incerteza gerada pelo advento de um novo precedente *contra legem* acarreta um custo social e econômico elevadíssimo, ainda que aquele não ostente eficácia vinculante.<sup>238</sup>

Como resultado do comportamento recalcitrante identificado no âmbito da Corte da Cidadania, é possível que surjam, nos tribunais brasileiros, decisões em duas direções, o que compromete fortemente a segurança jurídica:

a) podem surgir decisões acompanhando o disposto no Tema n. 701, com a continuação da adoção do *periculum in mora* presumido, mesmo contra orientação expressa da Lei. Essa linha de atuação, se mantida, poderá incentivar a continuação da utilização da referida tese pelo Ministério Público, instituição pouco simpática ao novo comando legal.

Contra esse tipo de posicionamento, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira e Gustavo Henrique Schneider Nunes fazem uma esclarecedora ponderação, segundo a qual:

O Superior Tribunal de Justiça, ao permitir a indisponibilidade de bens do acusado na ação de improbidade administrativa sem a demonstração concreta do *periculum in mora*, pressuposto obrigatório da tutela cautelar, põe de lado a legalidade para resguardar o interesse público, pressupondo-se o que deveria ser plenamente demonstrado, indicando traços divisórios do que podem servir de aparato para diferenciar um processo autoritário de um processo democrático.<sup>239</sup>

b) podem surgir decisões seguindo a orientação do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, que determina a necessária demonstração do duplo requisito das medidas cautelares: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, de forma a sepultar o Tema n. 701 do STJ.

<sup>237</sup> Ferreira, Olavo Augusto Vianna Alves; Nunes, Gustavo Henrique Schneider. **Ativismo judicial, indisponibilidade de bens e ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo. vol. 315. ano 46. p. 231-250. São Paulo: Ed. RT, maio 2021. p. 238.

<sup>238</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. Desistência de recurso não se subordina ao crivo dos tribunais. In: Consultor Jurídico, 24 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-dez-24/paradoxo-corte-desistencia-recurso-nao-subordina-crivo-tribunais>. Acesso em: 04 ago. 2022. n.p.

<sup>239</sup> Ferreira, Olavo Augusto Vianna Alves; Nunes, Gustavo Henrique Schneider. **Ativismo judicial, indisponibilidade de bens e ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo. vol. 315. ano 46. p. 231-250. São Paulo: Ed. RT, maio 2021. p. 232.

Por fim, defende-se que o princípio da legalidade, importante limitador à atuação dos magistrados e pilar do Estado Democrático de Direito, deve ser respeitado nos mandamentos judiciais de indisponibilidade de bens. Agir de forma contrária ensejará o surgimento de decisões potencialmente conflitantes e que acarretem enormes prejuízos para o sistema jurídico, que passaria a contar, novamente, com grande número de decisões contraditórias sobre o assunto. Portanto, observar o disposto no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, em homenagem ao sistema jurídico vigente, é uma medida não apenas desejável, mas altamente recomendável, de forma a garantir a segurança jurídica esperada dos mandamentos judiciais.

#### 4.1.2 Princípio da proporcionalidade

É importante destacar que, além do princípio da legalidade, as medidas cautelares de indisponibilidade de bens também devem observar o princípio da proporcionalidade, que tem como finalidade evitar que as decisões judiciais sejam demasiadamente excessivas.

O art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, além de orientar em relação à natureza jurídica da tutela provisória de indisponibilidade de bens, possibilita, ao exigir a efetiva comprovação do *periculum in mora* no caso concreto, que o Estado tenha mais elementos para a tomada de decisão.

O conjunto probatório propiciado pela demonstração do duplo requisito tende a facilitar a atividade de análise do magistrado em relação aos limites das possíveis restrições, fazendo valer o princípio da proporcionalidade que, no entendimento de Alexy, é dividido em adequação, necessidade (mandamento menos gravoso) e proporcionalidade em sentido estrito (mandamento do sopesamento propriamente dito).<sup>240</sup>

No que se refere à adequação, exige-se que seja utilizada a medida mais adequada para atingir o que se pretende. Para Martin Borowski, “uma medida estatal é adequada quando o seu emprego faz com que o objetivo legítimo pretendido seja alcançado ou pelo menos fomentado”.<sup>241</sup>

Quanto à necessidade, destaca-se que a medida jurídica que restringe direitos deve ser indispensável, não havendo meio menos restritivo com um custo menor, ou seja, não pode ser substituída por outra medida menos gravosa. Nas esclarecedoras palavras de Virgílio Afonso da Silva, “Um ato estatal que limita um direito fundamental somente é necessário caso a

---

<sup>240</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. 627 p. (978-85-7420-872-5), p. 116-117.

<sup>241</sup> BOROWSKI, Martin *apud* SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 798, p. 23-46, 2002. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2021. p. 36-37.

realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido”.<sup>242</sup>

Em importante pronunciamento sobre a aplicação do princípio da proporcionalidade nas tutelas provisórias de indisponibilidade de bens, Eduardo Chemale Selistre Peña, de forma esclarecedora, pondera que não é difícil concluir que o princípio da proporcionalidade é desconsiderado “quando se admite que um ato de tamanha gravidade, como é a indisponibilidade de bens, que excepciona garantias constitucionais, seja determinado sem haver a efetiva demonstração de sua necessidade”.<sup>243</sup>

A demonstração da necessidade de efetivação da indisponibilidade de bens é muito importante. Dentre as duas teses jurídicas antagônicas apresentadas no Capítulo 3, o entendimento que determina a comprovação do *periculum in mora* é o que mais atende a esse requisito.

Quando o autor da demanda é obrigado a demonstrar, de forma clara e objetiva, a necessidade da constrição dos bens do acusado, o magistrado poderá avaliar, com maior nível de precisão, se essa é, de fato, a melhor alternativa à disposição do Estado. Sem a constatação objetiva da necessidade, a medida cautelar de retenção do patrimônio do réu torna-se arbitrária, injustificada e inconstitucional. Por isso, sua aplicação deve se restringir aos casos em que se mostre indispensável, tendo em vista o seu caráter excepcional.

Em relação à proporcionalidade propriamente dita (proporcionalidade em sentido estrito), deve-se levar em consideração o conjunto de interesses presentes no caso concreto, pois é por meio deste elemento que se chega a uma justa medida. Conforme Rebecca Féo, “Avalia-se se os inconvenientes da medida justificam o resultado a ser alcançado, refere-se à comparação de efeitos nocivos *versus* benefícios”.<sup>244</sup>

Nesse contexto, é possível afirmar que, quando da ocorrência de conflitos entre direitos fundamentais do acusado de improbidade administrativa (por exemplo: direito fundamental à propriedade)<sup>245</sup> e a defesa de bens jurídicos do Estado (por exemplo: patrimônio público), o

---

<sup>242</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 798, p. 23-46, 2002. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2021. p. 38.

<sup>243</sup> PEÑA, Eduardo Chemale Selistre. Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa. **Revista de Processo**. Ano 38, vol. 224, outubro de 2013. Revista dos Tribunais. p. 345.

<sup>244</sup> FÉO, Rebecca. **Direito administrativo sancionador e os princípios constitucionais penais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. 216 p. (978-65-5510-484-4). p. 53.

<sup>245</sup> GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 466 p. (978-85-309-4259-5). Ed. rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4392-9/>. Acesso em: 21 jun. 2022. p. 26. “a propriedade é a soma de todos os direitos possíveis que pertencem ao proprietário sobre sua coisa, quais os da posse, uso, gozo e livre disposição”.

magistrado deve atuar de acordo com o dano causado ou com o nível da ameaça à efetividade da jurisdição, levando em consideração, em uma eventual medida constritiva, além das provas apresentadas nos autos, os parâmetros doutrinários relacionados à proporcionalidade.

Nas palavras de Willis Santiago Guerra Filho, “Resumidamente, pode-se dizer que uma medida é *adequada*, se atinge o fim almejado, exigível, por causar o menor prejuízo possível, e finalmente, *proporcional em sentido estrito*, se as vantagens que trará superarem as desvantagens”.<sup>246</sup>

Reconhecer a proporcionalidade é a orientação que vem sendo sistematicamente incentivada pelo Superior Tribunal de Justiça em suas decisões relacionadas à indisponibilidade de bens. Como exemplo dessa jurisprudência, segue a decisão proferida pelo Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho, no julgamento do AgInt no REsp n. 1.383.216/PA, segundo a qual “o Tribunal *a quo*, ao decidir o caso pela não concessão da indisponibilidade, observou expressamente os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que, de fato, devem ser aplicados ao caso concreto”.<sup>247</sup>

Logo, cabe ao magistrado, ao prolatar decisão que defere o pedido de tutela provisória de indisponibilidade de bens, realizar o juízo de ponderação, com base nos preceitos teóricos da proporcionalidade. Agir com base nessa orientação minimiza a possibilidade de cometimento de excesso e possibilita ao julgador analisar de forma mais precisa a correspondência entre o fim a ser atingido e o meio utilizado.

Por óbvio, o patrimônio não é um direito absoluto. Contudo, as decisões que restringem os direitos fundamentais de propriedade devem ser devidamente fundamentadas e compatíveis com a Constituição, de forma a não comprometer o sistema jurídico vigente.

Nesse sentido, é importante destacar que, caso os órgãos de persecução percebam a desnecessidade do pedido de tutela provisória de indisponibilidade de bens, deverão ponderar sobre sua solicitação, pois os efeitos jurídicos sobre os direitos fundamentais em relação aos acusados podem ser demasiadamente graves e desproporcionais. Vale ser lembrada a clássica máxima de Walter Jellinek, citada por Paulo Bonavides no seu curso de Direito Constitucional: “Não se abatem pardais disparando canhões”.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Ensaio de teoria constitucional**. Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1989. 113 p. p. 75.

<sup>247</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp n. 1.383.216 / PA. Ministério Público Federal. J M C F. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 28 de maio de 2020. **DJe**. Brasília, 28 maio 2020. p. 1-9. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=107524252&num\\_registro=201301415091&data=20200528&tipo=91&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=107524252&num_registro=201301415091&data=20200528&tipo=91&formato=PDF). Acesso em: 10 nov. 2021, p. 7.

<sup>248</sup> JELLINEK, Walter *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 806 p. (85-7420-621-0). p. 402.

Com base nesse contexto, todas as hipóteses devem ser avaliadas, inclusive a possibilidade de utilização de outras medidas menos impactantes, tais como: a) o arrolamento de bens; e b) o alerta ao acusado quanto à possibilidade de enquadramento no instituto da fraude à execução. São instrumentos menos drásticos e capazes de evitar o exagero e a generalidade de uma indisponibilidade de bens fundada no *periculum in mora* presumido.

Será que a mera suspeita infundada de não reparação futura do erário é suficiente para comprometer a disposição do direito fundamental de propriedade? A resposta parece ser no sentido negativo. O *periculum in mora* deve ser objetivamente demonstrado, de forma que o magistrado, ao decidir sobre a tutela provisória de indisponibilidade de bens, com consequente restrição aos direitos subjetivos do acusado, deverá mensurar os impactos da sua decisão.

Nesse sentido, torna-se imperiosa a demonstração, de forma fundamentada dos seguintes elementos:

- 1) que a medida constritiva representa o remédio jurídico mais coerente com o caso;
- 2) que ela é necessária ao resultado prático final do processo;
- 3) que a sua adoção não acarretará prejuízos ao serviço público; e
- 4) que o seu resultado seja razoável, de forma que “a indisponibilidade dos recursos aptos a reparar os danos ao erário não pode ser uma medida que, por si própria, cause mais danos do que aqueles que objetiva assegurar a reparação”.<sup>249</sup>

Por fim, sem a ponderação sobre a proporcionalidade, que certamente será mais bem fundamentada se for apresentada prova concreta risco ao resultado útil do processo, em contraposição à tese do *periculum in mora* presumido, a precisão da decisão restará sempre passível de questionamento.

### 4.1.3 Princípio da razoabilidade

O art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, também é o que melhor se alinha ao princípio da razoabilidade. A doutrina considera razoável a decisão em que o julgador atinge os fins pretendidos pela norma jurídica, pautando-se pelo bom senso e pela prudência dos seus atos, de modo que sejam moderados, aceitáveis e desprovidos de excessos.<sup>250</sup> É exatamente isso que se

<sup>249</sup> GRILO, Renato Cesar Guedes. Artigos 14 a 16: normas processuais da ação de improbidade administrativa - introdução e indisponibilidade de bens. In: GONÇALVES, Benedito; FAVRETO, Fabiana; GRILO, Renato Cesar Guedes. **Lei de improbidade administrativa comentada**: em conformidade com as alterações da lei 14.230/2021 - nova lei de improbidade administrativa - atualizada com o julgamento do tema 1199 da repercussão geral do stf. Curitiba: Editora Juruá, 2022. Cap. 5. p. 91-110. (978-65-263-0088-6). p. 105.

<sup>250</sup> RIBEIRO, Diego Guimarães. A improbidade administrativa e os limites constitucionais impostos às medidas cautelares previstas na Lei Federal nº 8.429/92. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, v. 1, n. 163, 08 ago. 2017. Mensal. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-improbidade-administrativa-e-os>

espera de uma decisão que decreta a tutela provisória de indisponibilidade de bens de um acusado em ação de improbidade administrativa.

A comprovação de ocorrência do *periculum in mora* por meio da análise, mesmo que sumária, das provas apresentadas nos autos é uma das formas mais factíveis de se garantir que a decisão seja proferida com prudência, moderação e segurança, bem como uma forma de coibir eventuais excessos e restrições injustas ao direito fundamental à propriedade (art. 5º, XXII, da Constituição de 1988).

Para o Ministro Luiz Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, não há dúvida quanto à necessária observância ao princípio da razoabilidade por parte dos magistrados. Segundo o Ministro, trata-se de um “[...] parâmetro de valorização dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça”.<sup>251</sup>

A fiel observância ao princípio da razoabilidade faz com que o Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, aprecie os pedidos de tutela provisória de indisponibilidade de bens se abstendo de proferir decisões consideradas qualitativamente absurdas ou excessivas, situações que podem configurar o constrangimento ilegal ao patrimônio do acusado.

Nesse sentido, a medida cautelar que decreta a indisponibilidade de bens do acusado, por ser um mandamento judicial que impõe séria restrição ao exercício de um direito fundamental do cidadão, precisa ser proferida com base nos valores de justiça, razoabilidade, sensatez, equilíbrio, moderação e harmonia.

Essa é a orientação que vem sendo incentivada pelo Superior Tribunal de Justiça, sendo bem representada pela decisão do Ministro Francisco Falcão, no julgamento do REsp n. 626.014/RJ, segundo a qual “A autorização legislativa que permite a imposição de indisponibilidade dos bens dos administradores não pode, como qualquer outra, se afastar do princípio da razoabilidade”.<sup>252</sup>

Em suma, é o princípio da razoabilidade que possibilita que eventuais restrições aos direitos dos réus sejam adequadas e justificadas pelo interesse coletivo, dentro de padrões normais de aceitabilidade e de moderação. Por essa lógica, a atuação do magistrado fora dos

---

limites-constitucionais-impostos-as-medidas-cautelares-previstas-na-lei-federal-n-8-429-92/. Acesso em: 08 dez. 2021. n.p.

<sup>251</sup> BARROSO, Luiz Roberto. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 336, n. 1094, p. 125-136, out. – dez. 1996. Trimestral. p. 128.

<sup>252</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 626.014/RJ. Marcos Dutra da Fonseca Rondon. Superintendência de Seguros Privados. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF, 10 de abril de 2007. **DJe**. Brasília, 15 maio 2007. p. 1-1. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2807256&num\\_registro=200400135120&data=20070510&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2807256&num_registro=200400135120&data=20070510&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 11 nov. 2021, p.1.

limites da razoabilidade pode contaminar a decisão que autoriza a tutela provisória de indisponibilidade de bens e torná-la revestida de ilicitude.

#### 4.1.4 Princípio do devido processo legal

No Brasil, o princípio do devido processo legal está previsto no art. 5º, LIV, da Constituição de 1988.<sup>253</sup> Trata-se de mandamento constitucional que goza de aplicabilidade imediata na busca de proteção a outros direitos fundamentais, tais como: vida, liberdade, igualdade, propriedade etc. Conforme Rogério Lauria Tucci, o princípio do devido processo legal:

Consubstancia-se, sobretudo, numa garantia conferida pela Magna Carta, objetivando a consecução dos direitos denominados fundamentais através da efetivação do direito ao processo, materializado num procedimento regularmente desenvolvido, com a imprescindível concretização de todos os seus respectivos corolários, e num prazo razoável”.<sup>254</sup>

O devido processo legal demanda que o comportamento judicial garanta às partes isonomia, contraditório, direito à prova, fundamentação das decisões, direito de estar presente nos atos do processo, presunção de inocência, imparcialidade, entre outros. Certamente ele representa uma das mais consagradas garantias vigentes no Estado Constitucional brasileiro, servindo como forte apoio aos direitos dos cidadãos em relação à atuação do Poder Público.

No tocante à tutela provisória de indisponibilidade de bens, destaca-se que nem mesmo a extrema gravidade dos fatos veiculados nas demandas de improbidade administrativa, assim como o alegado prejuízo aos cofres públicos, por mais que mereçam duras reprimendas sociais e legais, podem servir para fundamentar a exclusão de garantias constitucionais, como é o caso do devido processo legal.<sup>255</sup>

A busca de reparação futura do dano ao erário deve ser balizada pelos preceitos que regem o processo adequado, observando-se as garantias asseguradas pelo ordenamento jurídico, de forma que ninguém seja impedido de dispor do seu patrimônio sem o devido processo legal,

<sup>253</sup> Dispõe o art. 5º, LIV, da **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** que: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.”

<sup>254</sup> TUCCI, Rogério Lauria. Devido processo penal e alguns dos seus mais importantes corolários. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 88, p. 463-484, 01 jan. 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67232>. Acesso em: 07 dez. 2021. p. 468.

<sup>255</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES, Luiz Manoel Junior; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de improbidade administrativa [livro eletrônico]: lei 8.249/1992, com as alterações da lei 14.230/2021**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (978-65-5991-526-2). Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fcodigos%2F100959444%2Fv5.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=f07501081ada731f9f1555a474976136&eat=a-280951172&pg=I&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 24 fev. 2022. p. RL-1.9.

como determina o art. 5º, LIV, da Constituição de 1988. De acordo com o Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989:

O devido processo legal, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em restringir a liberdade ou a propriedade individual.

[...] Ele também atua no âmbito formal, ao assegurar a paridade total de condições com o Estado persecutor, dentro de regras procedimentais previamente estabelecidas e que consagrem a plenitude de defesa e impeçam o arbítrio do Estado.<sup>256</sup>

Nessa perspectiva, não resta dúvida que a atual orientação normativa relacionada à tutela provisória de indisponibilidade de bens, prevista no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, que obriga a demonstração concreta do duplo requisito (*fumus boni iuris e periculum in mora*), é a que mais se alinha ao princípio constitucional do devido processo legal, principalmente quando o novo regime legal é confrontado com o texto do Tema n. 701 do Superior Tribunal de Justiça.

A comparação exata entre os dois regramentos pode ser analisada no Quadro 15:

**Quadro 15: Comparativo entre o texto art. art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992 (atualizada) e o conteúdo do Tema n. 701 do STJ**

Art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992 - atualizada	Tema n. 701 do STJ
<p>§ 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o <b>caput</b> deste artigo <b><u>apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo</u></b>, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.</p>	<p>É possível a decretação da "indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, <b><u>quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa)</u></b> que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro."</p>

Fonte: elaborado pelo autor, com base Lei n. 14.230/2021 e no Tema n. 701 do STJ, 2022.

A obrigatoriedade de demonstração nos autos de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo e a necessidade de realização da oitiva do réu em 5 (cinco) dias, certamente proporciona maior equilíbrio à disputa e permite ao acusado fazer uso de garantias constitucionais consagradas em defesa do direito de disposição da propriedade.

<sup>256</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843.989 / PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. **Dje**. Brasília, p. 1-50. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE843989LIA.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022. p. 38. Grifo do autor.

Em suma, a indisponibilidade de bens, por ser uma medida considerada extrema e excepcional, deve observar rigorosamente os pressupostos do devido processo legal. Essa garantia constitucional permite que a disputa seja pautada pela isonomia, contraditório, direito à prova, fundamentação das decisões e presunção de inocência.

Nesse sentido, após analisar os dois parâmetros elencados no Quadro 15, é possível afirmar que o disposto no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, por exigir a demonstração do *periculum in mora*, é o que mais se alinha aos pressupostos básicos do devido processo legal, uma das mais importantes garantias norteadoras do Estado Democrático de Direito.

#### 4.1.5 Princípio da presunção de inocência

Modernamente, a presunção de inocência representa uma garantia da pessoa humana estendida aos acusados em geral. Ela opera tanto no campo administrativo quanto no penal, como uma forma de contenção da atividade estatal.<sup>257</sup>

Segundo André Nicolitt, a positivação primeira da presunção de inocência se deu com “[...] a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789”<sup>258</sup> que, de acordo com o art. 9º, estipula que ‘Todo acusado é considerado inocente até ser declarado culpado e, caso seja considerado indispensável prendê-lo, todo o rigor desnecessário à guarda da sua pessoa deverá ser severamente reprimido pela lei’<sup>259</sup>.

Esse entendimento é ratificado pela Convenção Americana Sobre Direitos Humanos que, segundo o art. 8º, item 2, “Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa”.<sup>260</sup>

<sup>257</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. (978-65-5614-165-7). Disponível em:

[https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F107536121%2Fv7.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=325ef2c4ff6ff09bddb35c87a40fc2ac&eat=1\\_index&pg=RB-6.1&psl=&nvgS=true&tmp=775](https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F107536121%2Fv7.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=325ef2c4ff6ff09bddb35c87a40fc2ac&eat=1_index&pg=RB-6.1&psl=&nvgS=true&tmp=775). Acesso em: 08 dez. 2021. p. RB-6.1

<sup>258</sup> NICOLITT, André. *Processo Penal Cautelar: prisão e demais medidas cautelares*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p. (978-85-203-6107-8). Com colaboração de Bruno Cleuder de Melo e Gustavo Rodrigues Ribeiro. p. 48.

<sup>259</sup> FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 31 jul. 2022. *Online*.

<sup>260</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Costa Rica, SÃO JOSÉ: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 22 nov. 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 09 jun. 27 jul. 2022. *Online*.

No âmbito da normatização interna, a principal previsão sobre a presunção de inocência está no art. 5º, LVII, segundo a qual “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.<sup>261</sup>

Após realizar esse breve panorama, é importante destacar que é inconcebível vincular a presunção de inocência somente à esfera penal, sendo obrigação do Estado garanti-la no curso de todo e qualquer processo judicial, principalmente nos casos diretamente relacionados ou que possuem alguma interface com o Direito Sancionador.

Nos ensinamentos do Ministro aposentado Celso de Mello, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.144/DF, a presunção de inocência “Embora historicamente vinculada ao processo penal, também irradia os seus efeitos, sempre em favor das pessoas, contra o abuso de poder e a prepotência do Estado, projetando-se para esferas processuais não criminais”.<sup>262</sup>

Esse entendimento é ratificado nas obras de Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández. Eles defendem que “O Direito à presunção de inocência deve ser entendido como guia de qualquer decisão, tanto administrativa, como jurisdicional, que se baseie na condição ou conduta das pessoas de cuja avaliação decorre um resultado punitivo ou limitativo de seus direitos”.<sup>263</sup>

Portanto, fica claro que a presunção de inocência deve irradiar seus efeitos sobre as ações de improbidade administrativa (e conseqüentemente sobre a tutela provisória de indisponibilidade de bens), tendo em vista que essa medida jurídica possui efeitos capazes de atingir fortemente os direitos e garantias fundamentais dos acusados.

Nas esclarecedoras palavras de Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira e Gustavo Henrique Schneider Nunes, “[...] na ação de improbidade administrativa, deve ser observado o princípio da presunção de inocência do acusado, a ponto de ser com ele incompatível a dispensa

---

<sup>261</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 out. 2021.

<sup>262</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144/DF. Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB. Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 06 de agosto de 2008. **DJe**. Brasília, 26 fev. 2010. p. 1-101. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2626865>. Acesso em: 08 dez. 2021. p. 34.

<sup>263</sup> ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo II: la posición jurídica del administrado**. Madrid: 9, 2005. 748 p. (84-470-2228-5). p. 181. “El derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución tanto administrativa como jurisdiccional que se base en la condición o conducta de las personas de cuya apreciación derive um resultado sancionatorio o limitativo de sus derechos”. Tradução do autor.

da demonstração concreta do *periculum in mora*”.<sup>264</sup> Esse também é o entendimento de André Nicolitt, para quem “o princípio da presunção de inocência atua como limitação teleológica à aplicação de todas as medidas cautelares, fazendo com que estas tenham-no como orientação e limite”.<sup>265</sup>

Com base no exposto, afirma-se a observância ao duplo requisito (art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992) é a tese que melhor respeita o princípio da presunção de inocência. Nesse sentido também é o entendimento do Ministro Ricardo Lewandowski, ao sustentar que a decretação da medida de indisponibilidade de bens representa a morte civil do cidadão e “deve ser precedida dos cuidados de praxe, por envolver a constrição de direitos de pessoas em cujo favor milita ainda a presunção constitucional de inocência”.<sup>266</sup>

Nas didáticas lições de García de Enterría e Fernández, o Direito Administrativo Sancionador não pode constituir instância repressiva e arcaica, que recorra inadvertidamente a grosseiras técnicas de responsabilidade objetiva, a previsão de sanções que não estejam legalmente delimitadas, presunções e inversões do ônus da prova.<sup>267</sup>

Ainda que a tutela provisória de indisponibilidade de bens seja um importante instrumento de combate aos efeitos dos atos de corrupção, nem o mais nobre desejo de combater os ilícitos que assolam o erário brasileiro se reveste de motivação suficiente a fundamentar interpretações elásticas capazes de contrariar direitos e garantias fundamentais clássicos.

É importante destacar que a exigência de demonstração do duplo requisito não pretende aniquilar a efetividade do instituto da tutela provisória de indisponibilidade de bens, mas garantir que os aplicadores desta importante ferramenta jurídica estejam alinhados ao sistema de direitos e garantias constitucionais e processuais vigentes, de forma que o acusado não se depare com a indisponibilização sistemática e generalizada do seu patrimônio sem que ofereça qualquer risco para uma eventual reparação ao erário.

---

<sup>264</sup> Ferreira, Olavo Augusto Vianna Alves; Nunes, Gustavo Henrique Schneider. **Ativismo judicial, indisponibilidade de bens e ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo. vol. 315. ano 46. p. 231-250. São Paulo: Ed. RT, maio 2021. p. 243.

<sup>265</sup> NICOLITT, André. Processo Penal Cautelar: prisão e demais medidas cautelares. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p. (978-85-203-6107-8). Com colaboração de Bruno Cleuder de Melo e Gustavo Rodrigues Ribeiro. p. 49.

<sup>266</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Comentários acerca da Indisponibilidade Liminar de Bens Prevista na Lei 8.429, de 1992. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (org.). **Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 161-163. (85-7420-297-5). p. 162.

<sup>267</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, 1991. p. 876 *apud* GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 109, p. 773-793, 06 dez. 2014. Anual. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256>. Acesso em: 1 maio 2022. p. 780.

Em suma, como demonstrado, o novo regime jurídico da tutela provisória de indisponibilidade de bens representa o melhor caminho para que se garanta a observância dos princípios jurídicos da proporcionalidade, razoabilidade, devido processo legal e presunção de inocência; pois a comprovação do duplo requisito permite reduzir, de forma clara, possíveis focos de insegurança jurídica relacionada à questão.

Por fim, além do estudo relacionado à aplicação dos princípios jurídicos à tutela provisória, outro aspecto que precisa ser levado em consideração é o referente à duração do processo de improbidade administrativa. Destaca-se que a utilização dessa importante ferramenta cautelar de defesa da efetividade do processo acaba por inverter o ônus do tempo de tramitação da ação em desfavor do réu, que pode ficar com o seu patrimônio indisponibilizado por muitos anos.

#### 4.2 Inversão do ônus do tempo do processo

Nas ações de improbidade administrativa, a tendência é que o Estado suporte o ônus do tempo do processo enquanto a decisão final não é proferida, sofrendo, dessa forma, as consequências jurídicas da demora do litígio. Entretanto, caso a tutela provisória de indisponibilidade de bens seja deferida ao requerente, o acusado passa automaticamente a suportar esse ônus, que, em determinadas situações pode impor pesada constrição ao seu patrimônio por muitos anos. Nas palavras de Arruda Alvim:

Há aí uma balança em que pesam, de um lado, os interesses do autor, e de outro os do réu. O deferimento de uma tutela provisória significa antecipar no tempo os efeitos do julgamento (no momento adequado), e com isso definir quem deverá suportar o ônus do tempo até este julgamento final.<sup>268</sup>

Com o objetivo de tentar traçar um breve panorama sobre esse tipo de situação, foi realizado um mapeamento do tempo médio de tramitação das ações de improbidade administrativa ajuizadas entre setembro de 2014 e janeiro de 2022, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Na ocasião, foram estudados 155 (cento e cinquenta e cinco) processos enquadrados na LIA, todos autuados após a edição do Tema n. 701 (em 2014) até

---

<sup>268</sup> ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil: teoria geral do processo: processo de conhecimento: recursos: precedentes**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. 6 Mb. (978-65-5065-378-1). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F93643589%2Fv19.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=07a539c77d4ff87d0443498345c227da&eat=a-243619246&pg=II&psl=&nvgS=false&tmp=657>. Acesso em: 01 out. 2022. p. RB-17.13.

janeiro de 2022,<sup>269</sup> quando os dados foram efetivamente coletados. As informações estão sistematizadas nos Quadros abaixo:

**Quadro 16: Ações de improbidade administrativa sem pedido de indisponibilidade de bens, autuadas entre setembro de 2014 e janeiro de 2022.**

Qtd. de ações analisadas	Qtd. de ações sem pedidos de indisponibilidade de bens	Qtd. de processos sentenciados	Média de prazo para julgamento
155	126 (81,29%)	94	798 dias

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

**Quadro 17: Ações de improbidade administrativa com pedido de indisponibilidade de bens, autuadas entre setembro de 2014 e janeiro de 2022**

Qtd. de ações analisadas	Qtd. de ações com pedido de indisponibilidade de bens	Qtd. de pedidos deferidos	Qtd. processos sentenciados	Média de prazo para julgamento
155	29 (18,71%)	19 (12,25%)	7	1395 dias

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

Com base nas informações extraídas dos processos autuados no TJDF (Quadro 17), é possível identificar que as ações de improbidade administrativa com pedido de indisponibilidade de bens deferidos correspondem a aproximadamente 12,25% do quantitativo total (ou seja, 19 de 155). Entretanto, é importante apontar que, apesar de o quantitativo de pedidos de tutelas provisórias de indisponibilidade de bens ser relativamente baixo (29 de 155), o prazo médio de duração dessas ações é aproximadamente 75% maior do que o tempo de duração apurado para a tramitação das ações sem o referido pedido cautelar.

Esse dado demonstra que os acusados em ações de improbidade administrativa, com pedido de indisponibilidade de bens, no TJDF, tendem a ser mais penalizados pelo efeito do tempo. O Estado coloca sua “espada” sobre o patrimônio móvel e imóvel dos réus impedindo sua livre disponibilização.

Durante a pesquisa na jurisprudência do TJDF, ficou evidenciado que, após a concessão da tutela provisória de indisponibilidade de bens, a tendência é que a situação

<sup>269</sup> Das 167 ações encontradas, 155 se mostraram viáveis para o estudo. Desse total, 04 ações foram objeto de declínio de competência, 04 tiveram a distribuição cancelada, 02 tratavam de cumprimento de sentença e 02 não eram do período delimitado.

financeira do acusado atingido pela medida fique bastante comprometida.<sup>270</sup> O processo n. 0706290-66.2020.8.07.0018<sup>271</sup> é bem didático nesse sentido.

**Quadro 18: Situação do processo 0706290-66.2020.8.07.0018 (TJDFT)**

25/09/2020	Ocorreu a concessão da medida cautelar de indisponibilidade de bens por parte do juiz de 1ª Instância. Foi realizado o bloqueio das contas bancárias.
05/11/2020	Quarenta e dois dias após o deferimento, os réus obtiveram decisão favorável, em sede de agravo de instrumento, determinando o desbloqueio <b>urgente</b> dos valores.
10/12/2020	Quase três meses após a decretação da medida cautelar e um mês após a decisão de desbloqueio proferida pela 2ª Instância, os réus tiveram que solicitar (novamente) a liberação das contas bloqueadas.
Janeiro de 2021	A constrição foi finalizada. Aproximadamente quatro meses após o deferimento da medida cautelar e três meses após a primeira decisão de desbloqueio.

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados do Processo n. 0706290-66.2020.8.07.0018, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2022.

No referido processo, foi apresentada a Petição n. 79414413, por meio da qual é possível notar, com detalhes, a complexidade e os impactos que a decretação de uma tutela provisória de indisponibilidade de bens pode ocasionar na vida dos acusados, principalmente quando a constrição recai sobre as contas bancárias. Segundo o mencionado documento:

**Ainda no início do mês de novembro**, este juízo determinou o imediato desbloqueio dos valores constantes nas contas bancárias dos Réus. Ocorre que até o dia de hoje, **em dezembro de 2020**, o Banco do Brasil não deu cumprimento a ordem emanada pela justiça. Ao que parece a entidade está sem a devida orientação sobre como deve proceder e, enquanto isso, **os requeridos sofrem dia após dia com a indevida restrição** (imagens das contas bancárias). **Nesse sentido, os Réus requerem – com urgência – que este juízo envie novo ofício ao Banco determinando a transferência integral dos valores outrora bloqueados, pois as verbas em questão são de origem salarial e se prestam à manutenção dos envolvidos.**<sup>272</sup>

<sup>270</sup> A análise dos 19 processos em que houve deferimento do pedido de indisponibilidade de bens no TJDFT demonstrou que em 13 casos os magistrados não fizeram qualquer ressalva em relação à preservação dos bens legalmente impenhoráveis, gerando bloqueio indiscriminado. Dos 13 casos apontados, 8 (aproximadamente 60%) tiveram pedido de desbloqueio de bem de família por parte dos acusados. Contudo, mesmo nas situações em que houve pedido de atenção em relação à impenhorabilidade legal, ou seja, em 6 ações, notou-se que a regra é a constrição generalizada. A não observância da legislação e do mandamento judicial levou o réu a ter que formular pedido de desbloqueio de bem de família na maioria dos casos (aproximadamente 65%).

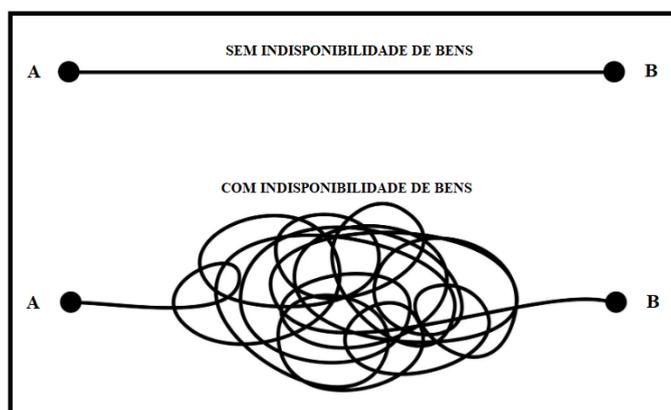
<sup>271</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0706290-66.2020.8.07.0018. Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. PMH Produtos Médicos Hospitalares LTDA e Outros. Brasília, DF. 2020. DJe. Brasília, p. 1-614. Disponível em: <https://pje-consultapublica.tjdft.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=bcacb57751e5a6979c7da5051cc6801ec4fb70f90e3b6586>. Acesso em: 25 maio 2022.

<sup>272</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0706290-66.2020.8.07.0018. Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. PMH

A análise dos processos de improbidade administrativa, com a decretação de indisponibilidade de bens, contribuiu para demonstrar que, nos casos envolvendo pessoas físicas, mesmo após comprovação de que os valores bloqueados são necessários ao sustento dos réus (por exemplo: verbas de natureza alimentar), a dificuldade de realizar a efetiva liberação dos bens mostrou-se notória.

Além dos diversos recursos e questões de ordem burocrática, os processos com pedido de indisponibilidade de bens geralmente ganham bastante volume e tendem a ficar mais complexos e confusos. De forma didática, a análise dos 155 processos permitiu fazer a analogia apresentada na Figura 1, principalmente em relação às ações com mais de 3 réus.

**Figura 1: Comparação entre processos sem e com pedido de indisponibilidade de bens**



Fonte: adaptada pelo autor, 2022.<sup>273</sup>

A dificuldade em realizar a liberação dos bens também fica evidenciada quando a constrição recai sobre pessoas jurídicas, ainda que demonstrado notório prejuízo à atividade empresarial. O processo n. 0706290-66.2020.8.07.0018<sup>274</sup> representa com muita precisão a

Produtos Médicos Hospitalares LTDA e Outros. Brasília, DF. 2020. **DJe**. Brasília, p. 1-614. Disponível em: <https://pje-consultapublica.tjdft.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=bcacb57751e5a6979c7da5051cc6801ec4fb70f90e3b6586>. Acesso em: 25 maio 2022. Grifo do autor.

<sup>273</sup> MATVIENKO, Anna. **Conceito de solução hard and easy way ilustrado por linhas emaranhadas e retas. Decisão complicada e simples do caminho: Ilustração em Alta Resolução.** 2022. Disponível em: <https://www.istockphoto.com/br/vetor/conceito-de-solu%C3%A7%C3%A3o-hard-and-easy-way-ilustrado-por-linhas-emaranhadas-e-retas-gm1408128411-459089989?phrase=simples%2Bcomplexo>. Acesso em: 12 nov. 2022. *Online*.

<sup>274</sup> DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0706290-66.2020.8.07.0018. Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. PMH Produtos Médicos Hospitalares LTDA e Outros. Brasília, DF. 2020. **DJe**. Brasília, p. 1-614. Disponível em: <https://pje-consultapublica.tjdft.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=bcacb57751e5a6979c7da5051cc6801ec4fb70f90e3b6586>. Acesso em: 25 maio 2022. p. 539.

preocupação gerada nos representantes da instituição após o deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens diretamente nas contas bancárias da pessoa jurídica.

Na referida ação, a empresa alegou a possibilidade de haver o comprometimento da atividade, pois os valores bloqueados em dinheiro (R\$ 402.792,28 - quatrocentos e dois mil e setecentos e noventa e dois reais e vinte e oito centavos) seriam destinados ao pagamento de diversos fornecedores, o que prejudicaria toda a cadeia produtiva.

Sendo assim, solicitou a substituição da indisponibilidade realizada nas contas da instituição para que fosse direcionada ao imóvel que abrigava sua sede, avaliado em aproximadamente R\$ 48.415.000,00 (quarenta e oito milhões e quatrocentos e quinze mil reais), quase quatro vezes o valor dano aos cofres públicos, estimado em R\$ 12.645.022,00 (doze milhões e seiscentos e quarenta e cinco mil e vinte e dois reais).

A ponderação da defesa está de acordo com o entendimento de Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira e Gustavo Henrique Schneider Nunes, segundo o qual a indisponibilidade não pode inviabilizar a continuidade da atividade empresarial ou o cumprimento das obrigações assumidas.<sup>275</sup> Esse posicionamento é complementado de forma precisa por Mauro Roberto de Mattos, para quem:

[...] o bloqueio de contas correntes ou investimentos em bancos por muitos anos possui o condão de aniquilar a vida comercial de empresas, pessoas e empresários, que sequer estão condenados, pois o simples fato de colocá-los no polo passivo da ação de improbidade administrativa é suficiente para inverter o princípio da presunção de inocência.<sup>276</sup>

Com base nos dois exemplos apresentados e diante da excepcionalidade das tutelas provisórias de indisponibilidade de bens, o que se espera em um Estado de Direito é que as decisões que decretam as cautelares, além de bem fundamentadas, observem os princípios constitucionais e processuais vigentes. Nessa perspectiva, para que haja maior nível de segurança jurídica e o acusado não seja injustamente penalizado pelo efeito do tempo do processo, as cautelares de indisponibilidade de bens devem ser proferidas com observância ao duplo requisito (*fumus boni iuris e periculum in mora*).

Nessa perspectiva, destaca-se que a decisão que decreta a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ter coerência com o arcabouço normativo do sistema punitivo. Conforme os ensinamentos de Eros Roberto Grau, “não se interpreta o Direito em tiras, aos

---

<sup>275</sup> Ferreira, Olavo Augusto Vianna Alves; Nunes, Gustavo Henrique Schneider. **Ativismo judicial, indisponibilidade de bens e ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo. vol. 315. ano 46. p. 231-250. São Paulo: Ed. RT, maio 2021. p. 241.

<sup>276</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. 720 p. (978-85-309-3237-4). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5610-3/>. Acesso em: 08 dez. 2021. p. 170.

pedaços”,<sup>277</sup> sendo importante que a análise e a aplicação das normas que regem a indisponibilidade de bens levem em consideração a totalidade do ordenamento, pois mesmo uma eventual absolvição ou desbloqueio dos bens do réu no futuro podem não ser suficientes para compensar os efeitos da restrição patrimonial realizada no início do processo.

Em suma, por ser uma medida jurídica tendente a causar muitos transtornos aos réus (pessoas físicas ou jurídicas) e pelo fato de as ações de improbidade, com pedido de tutela provisória de indisponibilidade demorarem mais para atingir seu desfecho, a melhor orientação é a de que o deferimento cautelar da indisponibilidade de bens, além de observar os princípios constitucionais e processuais basilares do sistema jurídico brasileiro, seja calcada na demonstração objetiva do duplo requisito (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), de modo a propiciar o desejável nível de segurança jurídica que o Direito Sancionador requer, sendo essa a orientação que mais se alinha aos Direitos Humanos e à Constituição de 1988.

Conforme Eduardo Chemale Selistre Peña, “Não parece em consonância com os princípios constitucionais do processo imputar os ônus da demora do trâmite processual, geralmente responsabilidade exclusiva do Estado, ao demandado”.<sup>278</sup> Portanto, o deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens sem a efetiva demonstração do *periculum in mora* é um posicionamento que precisa ser superado, pois ofende de forma profunda a efetivação dos direitos fundamentais subjetivos dos acusados. Nada mais justo do que a apresentação de um acervo probatório mais robusto para uma medida extrema e excepcional, pois isso agregaria maior nível de segurança jurídica para a decisão e diminuiria a possibilidade de longas constrições patrimoniais equivocadas.

### **4.3 Aspectos conclusivos sobre o novo regime jurídico da tutela provisória de indisponibilidade de bens**

Conforme demonstrado nos Capítulos 1 e 3, o art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, dispõe que “Os atos de improbidade administrativa *importarão* a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.<sup>279</sup>

---

<sup>277</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2002. 226 p. (8574203742). p. 34.

<sup>278</sup> PEÑA, Eduardo Chemale Selistre. Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa. **Revista de Processo**. Ano 38, vol. 224, outubro de 2013. Revista dos Tribunais. p. 342.

<sup>279</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 out. 2021.

Ao analisar o referido comando constitucional, responsável por introduzir no ordenamento jurídico brasileiro o principal dispositivo sobre improbidade administrativa já criado pelo legislador pátrio, nota-se que não há qualquer menção quanto à natureza jurídica da tutela provisória de indisponibilidade de bens. Orientação que também não foi inserida nas diversas versões que o atual art. 37, § 4º, recebeu no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, conforme pode ser visualizado na documentação disponibilizada no *site* do Senado Federal.<sup>280</sup> Nesse sentido, é importante frisar que a ausência de previsão constitucional relacionada à necessidade do *periculum in mora* não deve ser compreendida pelo Estado como autorização para a sua dispensa automática, pois essa não foi a vontade explicitada pelo legislador originário.

A omissão da natureza jurídica da indisponibilidade de bens no texto promulgado em 05 de outubro de 1988 não representa aquiescência para que o Poder Judiciário e o Ministério Público criem, sem autorização legal, uma nova modalidade de medida cautelar especificamente voltada para atender a indisponibilidade de bens em ações de improbidade administrativa. Por ser um dispositivo com notório caráter sancionador, a atuação do Poder Judiciário deve ser cercada de prudência, tendo em vista o e os impactos da sua utilização pode causar na vida dos acusados.

Além de a Constituição de 1988 não apresentar menção expressa em relação à natureza da tutela provisória de indisponibilidade, o comando normativo constitucional defende que a indisponibilidade de bens ocorra “na forma e gradação previstas em lei”, deixando claro para o intérprete que cabe ao legislador infraconstitucional realizar a regulamentação do referido instituto jurídico.

Conforme destacado no tópico 1.2, a temática foi regulamentada pelo art. 7º, da Lei n. 8.429/1992, que também contou, na sua versão original, com uma redação bastante sucinta para a complexidade prática do assunto. A ausência de um detalhamento normativo assertivo fez com que o Superior Tribunal de Justiça, como instância máxima de uniformização da interpretação da legislação federal, atuasse no sentido de sanar as principais controvérsias relacionadas à aplicação do texto infraconstitucional, com a finalidade de possibilitar às instâncias inferiores do Poder Judiciário a resolução de casos concretos que geravam elevado número de conflito interpretativo e que ocasionavam muita insegurança ao jurisdicionados.

---

<sup>280</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 509 p. (978-85-7018-524-2). Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2022. p. 141.

Entretanto, na visão de Fernando da Fonseca Gajardoni, a atuação do Superior Tribunal de Justiça, por meio da sua jurisprudência, acabou por criar, no caso da tutela provisória de indisponibilidade de bens, uma hipótese de *periculum in mora* por presunção legal, porém, sem a previsão legal. Sobre o assunto, Fernando Gajardoni pondera que:

Não se lê dos arts. 7.º ou 16 da LIA, na redação originária, tampouco de qualquer outro dispositivo legal, que o acusado de improbidade intente, de modo presumido, a dilapidar seu patrimônio.

[...] sem previsão legal específica de que o *periculum in mora* é implícito na conduta tida por ímproba, deve ser seguida a regra geral do sistema. E a regra geral do sistema é a de que o *periculum in mora* (no caso, o risco de disposição/dilapidação patrimonial) deve ser provado pelo requerente da medida (art. 300 do CPC), não havendo nada que justifique a diferenciação da ação de improbidade administrativa do regime geral.<sup>281</sup>

Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira, ao tentar explicar a peculiar interpretação do *periculum in mora* presumido elaborada pela Primeira Seção do STJ, por meio do Tema n. 701, argumentam que a solução efetivada pela Corte é um caso raro de tutela de evidência cautelar. Contudo, os referidos autores complementam a argumentação ponderando, de forma bastante clara, que, nos termos do CPC, a tutela de evidência é sempre satisfativa<sup>282</sup> e que, segundo Luiz Fux, guarda conexão com o direito líquido e certo.<sup>283</sup> Nessa linha também é o posicionamento do Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho, no julgamento do REsp n. 1.366.721/BA:

Não há de se confundir a denominada tutela de evidência com a tutela cautelar, uma vez que a tutela de evidência somente ocorre quando a relação jurídica material se mostra incontestável, ou seja, suscetível de prova imediata e demonstração contundente. Assim, não se pode defender que a indisponibilidade dos bens, como medida assecuratória, seja uma tutela de evidência, uma vez que esta é dotada de irrevogabilidade e definitividade, devendo estar calcada em provas.<sup>284</sup>

<sup>281</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES, Luiz Manoel Junior; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de improbidade administrativa [livro eletrônico]**: lei 8.249/1992, com as alterações da lei 14.230/2021. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (978-65-5991-526-2). Disponível em:

<https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fcodigos%2F100959444%2Fv5.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=f07501081ada731f9f1555a474976136&eat=a-280951172&pg=I&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 24 fev. 2021. p. RL-1.9.

<sup>282</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 880 p. (978-65-5680-422-4). p. 710.

<sup>283</sup> FUX, Luiz. A tutela dos direitos evidentes. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, ano 2, número 16, p. 23-43, abril de 2000. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/894/A\\_Tutela\\_Dos\\_Direitos\\_Evidentes.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/894/A_Tutela_Dos_Direitos_Evidentes.pdf). Acesso em: 12 maio 2022. p. 20.

<sup>284</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto REsp n. 1.366.721/BA. União. C C de S. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 19 de setembro de 2014. **DJe**. Brasília, 19 set. 2014. p. 1-22. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num\\_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 18 nov. 2021. p. 3-4.

Para Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira e Gustavo Henrique Schneider Nunes “[...] o STJ apropriou-se do conceito de tutela de evidência para tentar justificar o argumento de que o *periculum in mora* seria presumido, fazendo menoscabo ao fato de que agindo dessa maneira estaria a contrariar a própria natureza das tutelas de urgência”.<sup>285</sup>

Conforme demonstrado no Capítulo 3, foi nesse contexto de indefinição jurídica e de evidente conflito interpretativo envolvendo a doutrina e a jurisprudência que surgiu a necessidade de nova regulamentação para o mandamento constitucional insculpido no art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, o que acabou ocorrendo por meio da criação da Lei n. 14.230/2021.

A atuação do Poder Legislativo ordinário, bastante alinhada às garantias constitucionais e processuais do cidadão, lançou para a sociedade um conjunto de elementos indispensáveis à aplicação da indisponibilidade de bens, bem como fez menção expressa às tutelas provisórias de urgência do Código de Processo Civil. No entanto, ao adotar esse posicionamento, a nova orientação legal passou a contrariar frontalmente a jurisprudência construída ao longo da última década pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como os interesses dos órgãos de persecução.

Apesar de o entendimento consolidado no Tema n. 701 do STJ contar com o apoio de juristas renomados, o presente estudo demonstra que a orientação mais adequada aos preceitos e garantias constitucionais vigentes trafega no sentido do novo regime legal inaugurado em 2021, o qual defende, de forma expressa, que o pedido de indisponibilidade de bens somente seja deferido quando demonstrado, concretamente, o perigo de dano irreparável ou o risco ao resultado útil do processo.

Essa interpretação está em consonância com as informações apresentadas ao longo Capítulo 2, segundo as quais as medidas cautelares no âmbito do Direito Processual Civil e do Direito Processo Penal, por serem revestidas de excepcionalidade, não podem ser utilizadas com base em presunções abstratas. Esse pensamento é endossado por André Nicolitt, para quem “[...] As medidas cautelares, por serem restrições aos direitos fundamentais, se regem pela excepcionalidade”.<sup>286</sup>

Em relação ao *fumus boni iuris*, a teoria clássica sustenta que o magistrado deve verificar se constam nos autos elementos que conduzam à interpretação de que houve o ato de

---

<sup>285</sup> Ferreira, Olavo Augusto Vianna Alves; Nunes, Gustavo Henrique Schneider. **Ativismo judicial, indisponibilidade de bens e ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo. vol. 315. ano 46. p. 231-250. São Paulo: Ed. RT, maio 2021. p. 246.

<sup>286</sup> NICOLITT, André. **Processo Penal Cautelar**: prisão e demais medidas cautelares. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p. (978-85-203-6107-8). Com colaboração de Bruno Cleuder de Melo e Gustavo Rodrigues Ribeiro. p. 56.

improbidade administrativa e existe a possibilidade de condenação. A ação proposta precisa ter plausibilidade jurídica e “não se tratar de uma aventura processual, mas de efetiva busca de tutela jurisdicional lastreada em elementos fidedignos. E que, por isso, o processo merece ser tutelado, para que seja útil no futuro”.<sup>287</sup> Nesse sentido, deve ficar demonstrado que o direito existe, é provável e verossímil. Que há indícios suficientes da prática do ato de improbidade administrativa e da identificação do responsável pelo ilícito.

Por outro lado, por ser uma tutela provisória de urgência, não pode haver dúvida que o acusado esteja praticando atos que possam comprometer a integridade do seu acervo patrimonial. Assim, cabe ao autor da demanda indicar a existência de elementos concretos que justifiquem a sua aplicação, devendo ser rechaçada a presunção de que o réu irá dilapidar seus bens. Conforme Ovídio Araújo Baptista da Silva, o primeiro requisito para que o juiz possa determinar uma medida cautelar será a prova da existência de um *estado de perigo (periculum in mora)*, capaz de ameaçar seriamente a incolumidade de um determinado direito da parte.<sup>288</sup>

Conforme os ensinamentos de Humberto Theodoro Júnior, a doutrina clássica resume as condições da tutela cautelar em: I) *periculum in mora*, que deve ser objetivamente apurável; e II) a plausibilidade do direito substancial invocado por quem pretenda a segurança (*fumus boni iuris*).<sup>289</sup>

O deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens sem a observância das garantias processuais vigentes é considerado um ato temerário, pois se trata de um instrumento jurídico com potencial para comprometer não apenas a esfera patrimonial do acusado, mas também os direitos subjetivos relacionados à personalidade.

Nesse sentido, é importante que o Poder Judiciário leve em consideração o estigma que a decisão pode ocasionar à imagem do réu, pessoa física ou jurídica, perante a sociedade. No caso de pessoas públicas (por exemplo: ocupantes de cargos eletivos), o efeito da medida é agravado, pois pode comprometer fortemente a imagem da pessoa perante a comunidade de eleitores, o que, em determinadas circunstâncias, tem o potencial atrapalhar o desempenho do candidato nas urnas. Para Benedito Cerezzo Pereira Filho, o acusado passa a ser afetado no que

---

<sup>287</sup> MAZZEI, Rodrigo; MARQUES, Bruno Pereira. Responsabilidade pelos danos decorrentes da efetivação de tutelas de urgência em casos de "insucesso final" da ação de improbidade administrativa: breve análise a partir do cpc/2015. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; COSTA, Eduardo José da Fonseca; PEREIRA, Mateus Costa; GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. **Grandes temas do Novo CPC: tutela provisória**. Salvador: Juspodivm, 2016. Cap. 6. p. 117-148. (978-85-442-0547-7). p. 127.

<sup>288</sup> SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Teoria Geral do Processo Civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 332 p. (978-85-203-3886-5). p. 309. Grifo no original.

<sup>289</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8). p. 59.

ele tem de mais sagrado depois da sua liberdade, sua identidade moral,<sup>290</sup> gerando efeito de difícil reparação, mesmo que venha a ser, tempos depois, absolvido.

Logo, por envolver grave restrição a direitos fundamentais protegidos constitucionalmente, a Lei n. 14.230/2021 superou, de forma precisa, a tese do *periculum in mora* presumido. O legislador ordinário defendeu, acertadamente, uma postura mais alinhada à defesa dos direitos e garantias fundamentais e em plena consonância com o que se espera de um Estado Democrático de Direito. Essa linha também é defendida por Walber de Moura Agra, para quem a demonstração do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* em quaisquer hipóteses “[...] se coaduna muito mais com a vivência de um Estado Democrático de Direito e com a natureza excepcional da medida”.<sup>291</sup>

Portanto, a tutela provisória de indisponibilidade de bens, por possuir natureza eminentemente cautelar, demanda a demonstração concreta do duplo requisito para o seu deferimento, sem os quais a decretação da medida se mostra abusiva e ilegítima. De acordo com Alexandre Freitas Câmara, “[...] após objetivamente demonstrada a presença dos dois requisitos (*periculum in mora* e *fumus boni iuris*), a demanda poderá ser julgada procedente, de forma que a ausência de algum deles terá como consequência a improcedência do pedido cautelar”.<sup>292</sup>

#### 4.3.1 Combate ao automatismo

A *ratio* do atual art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, procura de evitar automatismos no deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens. A alteração na LIA foi importante por proibir, de forma expressa, que os órgãos de persecução apontem genericamente ou deixem de informar, objetivamente, que o acusado pretende dilapidar o seu patrimônio, sendo vedado qualquer tipo de interpretação ampliativa que pressuponha, sem base fática, a má-intenção do réu.

Para o Ministro Ricardo Lewandowski, é indispensável que “a decretação liminar da medida seja precedida de criteriosa avaliação das condições gerais de admissibilidade da ação

<sup>290</sup> PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. As Impropriedades da Lei de Improbidade. Revista **Superior Tribunal de Justiça, Brasília**, v. 1, n. 241, p. 431-454, mar. 2016. Trimestral. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016\\_241.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016_241.pdf). Acesso em: 04 set. 2022. p. 443.

<sup>291</sup> AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a lei de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 371 p. (978-85-450-0247-5). p. 312.

<sup>292</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**: volume 3. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 686 p. (978-85-224-8686-1). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522486861/>. Acesso em: 03 ago. 2022. p. 49.

em que é pleiteada, bem como da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, evitando-se qualquer automatismo no provimento judicial”.<sup>293</sup>

Presumir o *periculum in mora*, como almeja a jurisprudência consolidada no Tema n. 701, induz à interpretação de que o ajuizamento da ação de improbidade administrativa pode ensejar, automaticamente, a possibilidade de decretação da indisponibilidade dos bens do acusado, o que é inaceitável, máxime quando contrastada essa hipótese com os princípios constitucionais da ampla defesa, contraditório, presunção de inocência e razoabilidade.<sup>294</sup> De forma muito didática, ao criticar a tese do *periculum in mora* presumido, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, destacam que “Não se tem notícia de outras cautelares nesses termos gozando de tal prerrogativa”.<sup>295</sup>

Por essa lógica, a indisponibilidade de bens, por excepcionar a livre disposição do patrimônio e por ter o potencial de acarretar graves danos morais aos acusados, somente deve ser deferida quando houver condições que amplamente a justifiquem, sob pena de o automatismo no reconhecimento do *periculum in mora* provocar o desvirtuamento da medida cautelar, prejudicando antecipadamente o réu por meio do uso de uma ferramenta jurídica que se caracteriza pela sua excepcionalidade.

O Estado deve demonstrar, tanto na peça acusatória quanto nos fundamentos da decisão, que os indícios de dilapidação patrimonial são efetivamente confiáveis, e não uma suspeita sem fundamento fático. Isso evitará que a decisão referente à tutela provisória de indisponibilidade de bens tenha o caráter de castigo antecipado. Essa linha de pensamento é endossada por Alexandre Luis Mendonça Rollo, para quem “[...] é preciso que o autor do pedido de indisponibilidade de bens demonstre a necessidade da medida de urgência para afastar o perigo de dilapidação de bens”.<sup>296</sup>

<sup>293</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Comentários acerca da Indisponibilidade Liminar de Bens Prevista na Lei 8.429, de 1992. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (org.). **Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 161-163. (85-7420-297-5). p. 162

<sup>294</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp n. 769.350/CE. Ministério Público Federal. José Gerardo Oliveira de Arruda Filho e Outros. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 06 de maio de 2008. **DJe**. Brasília, 16 maio 2008. p. 1-7. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3823285&num\\_registro=200501213833&data=20080516&tipo=91&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3823285&num_registro=200501213833&data=20080516&tipo=91&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022. p. 2.

<sup>295</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 144 p. (9786559642960). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 28 fev. 2022. p. 60.

<sup>296</sup> ROLLO, Alexandre Luis Mendonça. **Ação de responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa**. 2006. 293 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/7063>. Acesso em: 04 mai. 2022. p. 143-144.

Esse entendimento também é adotado no âmbito do Processo Penal. Nos ensinamentos de Aury Lopes Júnior, as medidas assecuratórias que incorrem em restrição ao patrimônio do acusado devem demonstrar a efetiva necessidade de sua aplicação, sob pena de se violar o princípio da proporcionalidade.<sup>297</sup>

Para Luís Otávio Sequeira de Cerqueira, “[...] a presença do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, em razão da inquestionável natureza cautelar da indisponibilidade, são requisitos indispensáveis. [...] Ausentes quaisquer um deles, o pedido de indisponibilidade ou bloqueio deverá ser indeferido”,<sup>298</sup> não sendo admitida no Direito Sancionador a utilização de atalhos para o deferimento da referida constrição.

Assim, a perspectiva ideal para a decisão que decreta a medida cautelar de indisponibilidade de bens deve levar em consideração os seguintes elementos fundamentais: a) a existência do *fumus boni iuris*; b) a comprovação do *periculum in mora*; e c) a fundamentação da decisão, de forma que sejam fornecidos às partes os argumentos que fizeram o magistrado acatar ou não o pedido, o que fatalmente irá impactar positivamente no exercício das garantias constitucionais de ampla defesa e de contraditório.

Sobre a fundamentação da decisão, Ada Pellegrini Grinover, Antonio Magalhães Gomes Filho e Antonio Scarance Fernandes sustentam que:

É através da fundamentação, com efeito, que se expressam os aspectos mais importantes considerados pelo julgador ao longo do caminho percorrido até a conclusão última, representando, por isso, o ponto de referência para a verificação da justiça, imparcialidade, atendimento às prescrições legais e efetivo exame das questões suscitadas pelos interessados no pronunciamento judicial.<sup>299</sup>

Nesse contexto, aponta-se como mais alinhado aos preceitos constitucionais vigentes o enquadramento da tutela provisória de indisponibilidade de bens criado pelo legislador infraconstitucional através da Lei n. 14.230/2021, que retoma a tese sustentada por parte da doutrina e pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entre os anos de 2002 e 2008.

Pensando nisso, a decisão sobre a indisponibilidade de bens do acusado deve ser proferida após uma análise que leve em consideração o conjunto de normas do sistema jurídico, devendo observar os pressupostos clássicos das tutelas provisórias de urgência do Código de

<sup>297</sup> LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. 1248 p. (978-65-555-9008-1). p. 659.

<sup>298</sup> CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. Artigo 7.º. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: lei 8.429, de 02 de junho de 1992**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Cap. 1. p. 87-101. (978-85-203-5358-5). p. 89.

<sup>299</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance. **As nulidades no processo penal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 299 p. (978-85-203-3943-5). p. 276.

Processo Civil de 2015, os preceitos constitucionais da proporcionalidade, da presunção de inocência, do devido processo legal e do Direito Sancionador, de forma a evitar qualquer tipo de automatismo injustificado.

#### **4.3.2 O art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992 não compromete o combate à corrupção**

Apesar de o novo regime legal da indisponibilidade de bens conter determinação que demanda mais empenho e trabalho de inteligência dos órgãos de persecução, fatalmente essa é a orientação que mais demonstra viabilidade jurídica na árdua tarefa de assegurar o respeito aos direitos fundamentais dos acusados frente ao Direito Sancionador, uma vez que, conforme demonstrado, a tutela provisória de indisponibilidade de bem, no âmbito da LIA, é uma medida grave e estigmatizante, que pode acarretar pesados ônus morais ao réu.

Ao reconhecer a necessidade do duplo requisito para a decretação da tutela provisória de indisponibilidade de bens, o juiz não inviabiliza o combate à corrupção nem a supremacia do interesse público, pois não há nada que impeça a acusação de apresentar as provas necessárias ao deferimento da medida cautelar durante o desenvolvimento da ação. O único requisito em relação a esse ponto é que os elementos probatórios tenham a robustez necessária para comprovar o risco da demora.

Da mesma forma como as organizações criminosas modernizaram a atuação com o objetivo de ocultar o produto da atividade ilícita, os órgãos de investigação (Ministério Público, Receita Federal, Polícia Federal, Conselho de Controle de Atividades Financeiras etc.) também estão, paulatinamente, melhorando a eficiência no rastreamento do dinheiro público desviado. Isso ficou muito bem evidenciado ao longo da Operação Lava Jato.

Os referidos órgãos estatais conseguiram rastrear elevadas somas de dinheiro em diversos países por meio da assinatura de acordos internacionais de cooperação e através do desenvolvimento de amplo trabalho de inteligência.<sup>300</sup> Dessa forma, bilhões de reais evadidos retornaram aos cofres públicos.

Nessa perspectiva, ao primeiro sinal de que o réu esteja cometendo ou pretenda cometer atos de dilapidação patrimonial, caberá ao autor da demanda, de posse das provas pertinentes, solicitar ao Poder Judiciário a adoção das providências cabíveis, dentre elas a indisponibilidade de bens dos acusados ou outra medida que considerar adequada.

Destaca-se o que pragmatismo da acusação não pode desconsiderar as garantias fundamentais que sustentam o Estado Democrático de Direito. Não se admite o desprezo aos

---

<sup>300</sup> BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Cooperação ativa e passiva na Lava Jato**. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/efeitos-no-exterior>. Acesso em: 12 nov. 2022. *Online*.

princípios jurídicos de proteção do cidadão em função de suposta gravidade do ato de improbidade, bem como não se deve levar em consideração, isoladamente, o simples argumento de que o réu poderá dilapidar o seu patrimônio, com o objetivo comprometer eventual execução futura. Nas lições do Professor Benedito Cerezzo Pereira Filho:

Nem o decantado interesse público é suficiente para fundamentar interpretações lançadas à contramão da história de luta por conquistas de direitos fundamentais [...] da necessidade de se evidenciar o respeito à moralidade, temos visto, em larga escala, sacrifícios às garantias constitucionais”.<sup>301</sup>

Em suma, os direitos e as garantias processuais relacionados ao Direito Sancionador não foram criados com o objetivo de atrapalhar o complexo e árduo trabalho de combate à corrupção. Eles procuram, dentre outros objetivos, evitar que a tutela provisória de indisponibilidade de bens seja manejada para impor sofrimento desmedido ao acusado, a menos que a gravidade dos fatos e a indispensabilidade da medida cautelar sejam apresentadas de forma concreta, como sustenta a teoria clássica das medidas cautelares.

#### **4.3.3 Pressupostos jurídicos extraídos do julgamento do Agravo em Recursos Extraordinário n. 843.989/PR (Tema n. 1199)**

No julgamento no Agravo em Recursos Extraordinário n. 843.989/PR, o STF decidiu que o Estado, na figura do Poder Judiciário, deve assegurar ao acusado em ação de improbidade administrativa a proteção de diversas garantias clássicas, tais como o respeito à legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica, estabilidade e observância ao devido processo legal. Ao relatar o ARE n. 843.989/PR, o Ministro Alexandre de Moraes ponderou que:

[...] a nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade. **E o fez, para garantir um maior rigor procedimental nas investigações e uma maior efetividade na aplicação do contraditório e ampla defesa.**<sup>302</sup>

Essa linha interpretativa também foi defendida pelo Ministro Benedito Gonçalves, do Superior Tribunal de Justiça, em recente estudo sobre a atualização da Lei de Improbidade Administrativa. Para o magistrado:

---

<sup>301</sup> PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Tutela do direito nas ações por ato de improbidade administrativa: um olhar garantista. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 12, n. 141, p. 76-93, set. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/114668>. Acesso em: 07 jul. 2022. p. 83.

<sup>302</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843.989/PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. **DJe**. Brasília, p. 1-50. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE843989LIA.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022. p. 31. Grifo do autor.

Em virtude de a LIA contemplar mecanismos de natureza civil, com influências do direito sancionador, é relevante a observância da proporcionalidade e da razoabilidade em sua interpretação e aplicação, a fim de salvaguardar os princípios por ela protegidos (moralidade e probidade administrativas e o patrimônio público), **com o escopo de ponderá-los com os direitos e garantias fundamentais do suposto agente ímprobo.**<sup>303</sup>

Nesse sentido, em linha com o disposto no tópico 4.1, mesmo havendo a defesa da natureza civil para o ato de improbidade administrativa, não resta dúvida quanto a necessidade de haver um maior rigor procedimental e proteção dos direitos e garantias fundamentais dos acusados.

Na visão do Ministro Nunes Marques, existe um vetor interpretativo que recomenda a aproximação do regime de improbidade administrativa ao Direito Penal, em razão do caráter repressivo de ambos.<sup>304</sup> Esse posicionamento é semelhante ao apresentado pelo Ministro André Mendonça, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, sendo que para este, as normas no campo do direito sancionador são equiparadas às normas penais.<sup>305</sup>

Nas palavras do Ministro André Mendonça é inegável a zona de “[...] interseção existente entre o denominado direito administrativo sancionador – ao qual pertence o instituto da improbidade administrativa – e o direito penal. Afinal, ambos são ramos do sistema de responsabilização estatal”.<sup>306</sup>

Nessa perspectiva, embora os atos de improbidade administrativa não tenham natureza estritamente penal, há profundos laços entre os dois ramos (uma verdadeira zona de penumbra entre as esferas).

<sup>303</sup> GONÇALVES, Benedito. A tutela de integridade do patrimônio público: uma abordagem introdutória sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa. In: GONÇALVES, Benedito; FAVRETO, Fabiana; GRILO, Renato Cesar Guedes. **Lei de improbidade administrativa comentada**: em conformidade com as alterações da lei 14.230/2021 - nova lei de improbidade administrativa - atualizada com o julgamento do tema 1199 da repercussão geral do STF. Curitiba: Editora Juruá, 2022. Cap. 1. p. 11-19. (978-65-263-0088-6). p.18. Grifo do autor.

<sup>304</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Improbidade administrativa: julgamento sobre mudanças na lei prossegue nesta quinta-feira (18)**. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492514&ori=1>. Acesso em: 05 nov. 2022. n.p.

<sup>305</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF decide que mudanças na lei de improbidade não retroagem para condenações definitivas**: tribunal também entendeu que novo regime prescricional não retroage. já para processos em andamento, supremo considerou que nova lei deve ser aplicada, com análise de cada caso sobre se houve dolo (intenção). Tribunal também entendeu que novo regime prescricional não retroage. Já para processos em andamento, Supremo considerou que nova lei deve ser aplicada, com análise de cada caso sobre se houve dolo (intenção). 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492606&ori=1>. Acesso em: 26 set. 2022. n.p.

<sup>306</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843.989/PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. **DJe**. Brasília, p. 1-28. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/\\_votoMin.ALMfinal.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/_votoMin.ALMfinal.pdf). Acesso em: 05 nov. 2022. p. 9. Grifo do autor.

Em determinadas situações, como no caso da tutela provisória de indisponibilidade de bens, os efeitos da LIA podem ser tão drásticos quanto os provocados no âmbito do Direito Processual Penal, o que justifica a aproximação dos requisitos da medida e a aplicação dos princípios constitucionais correlatos (e possíveis), de forma a proteger os direitos fundamentais do indivíduo contra possíveis excessos por parte do Estado.

Portanto, tendo em vista que há o reconhecimento legal, doutrinário e jurisprudencial de que a tutela provisória de indisponibilidade de bens, no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, deve ser aplicada a partir dos pressupostos clássicos do direito sancionador, torna-se coerente que essa medida cautelar, assim como ocorre no âmbito penal, esteja acompanhada do duplo requisito legitimador.

Esse é o entendimento de Gustavo Henrique Badaró, segundo o qual “[...] a parte que requereu a tutela jurisdicional corre o risco de não obtê-la, se não fornecer prova que convença o juiz do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*”.<sup>307</sup> Contudo, é relevante destacar que não basta o perigo genérico. É necessário que ele seja concreto, de forma que a probabilidade de transformação do risco em dano possa ser verificada.

#### 4.3.4 Enquadramento do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992

Por estar plenamente alinhado aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, devido processo legal, presunção de inocência e legalidade, a aplicação do atual art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, não deve ser uma mera discricionariedade do magistrado. Trata-se de um direito subjetivo processual do acusado frente ao poder Estado. Fernando da Fonseca Gajardoni, Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz, Luiz Manoel Junior Gomes e Rogério Favreto, ponderam de forma muito precisa que:

Não há mais espaço para presunção de dano ao patrimônio público a partir da existência de fortes indícios da prática de improbidade, pois que os dispositivos retro transcritos expressamente exigem “demonstração, no caso concreto, de perigo de dano”, não podendo, ainda, “a urgência ser presumida”. Prejudicada a jurisprudência superior sobre a questão (Tema 701 STJ). No novo regime, para obtenção da cautelar de indisponibilidade do art. 16 da LIA, o Ministério Público precisará provar, para fins de obtenção da garantia, que o investigado ou acusado esteja a dilapidar ou intentar disposição de patrimônio, não estando o *periculum in mora* implícito

<sup>307</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (978-65-5991-934-5). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F104402244%2Fv9.2&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=3d6606ab12f6b592ac2294c4000f4e69&cat=a-270016036&pg=IV&psl=&nvgS=false&tmp=309>. Acesso em: 28 jul. 2022. p. RB-18.6.

(presumido) na própria demonstração, em juízo sumário, de indícios fortes da prática de improbidade administrativa.<sup>308</sup>

Por essa lógica, a supremacia do interesse público deve ser sopesada com os direitos e garantias fundamentais constitucionais. O autêntico e legítimo direito da sociedade, por intermédio do Estado, de recuperar os recursos supostamente desviados dos cofres públicos não concede ao Poder Público a prerrogativa de violentar a Constituição, as normas processuais vigentes e a teoria jurídica que embasa as medidas cautelares no âmbito do Direito Processual Civil e do Direito Processual Penal.

Entende-se, portanto, que a nova orientação normativa da tutela provisória de indisponibilidade de bens, que prevê a necessidade de demonstração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, é o instrumento que mais se aproxima do modelo constitucional inaugurado em 1988, no qual o documento mais importante é reconhecido como Constituição Cidadã.

A tese presente no art. 16, § 3º, da LIA (que obriga a demonstração concreta do *periculum in mora*) certamente é a que mais se compatibiliza com o art. 5º, LIV, da Constituição de 1988, segundo o qual “ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.<sup>309</sup> Nesse sentido, a atuação contrária à comprovação do duplo requisito, será, também, uma atuação contrária aos direitos fundamentais. Para Benedito Cerezzo Pereira Filho, “Não se concebe tergiversar com direitos fundamentais, conquistados com muita luta e a custo de vidas”.<sup>310</sup> Nas lições do Ministro Luiz Fux:

[...] a busca pela efetividade e pela razoável duração do processo, por meio da utilização das medidas cautelares, não pode ignorar a existência do disposto no art. 5º, LIV, da Constituição de 1988, que determina a observância aos preceitos do devido processo legal, o qual tem como um de seus fundamentos o processo justo e adequado.<sup>311</sup>

<sup>308</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES, Luiz Manoel Junior; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de improbidade administrativa [livro eletrônico]**: lei 8.249/1992, com as alterações da lei 14.230/2021. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (978-65-5991-526-2). Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fcodigos%2F100959444%2Fv5.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=f07501081ada731f9f1555a474976136&eat=a-280951172&pg=I&ppl=&nvgS=false>. Acesso em: 24 fev. 2022. p. RL-1.9.

<sup>309</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 out. 2021.

<sup>310</sup> PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Tutela do direito nas ações por ato de improbidade administrativa: um olhar garantista. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 12, n. 141, p. 76-93, set. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/114668>. Acesso em: 07 jul. 2022. p. 78.

<sup>311</sup> FUX, Luiz. **Teoria Geral do Processo Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 408 p. (978-85-309-8494-6). p. 62.

Entretanto, é importante destacar que acertar o ponto de equilíbrio entre as pressões pragmáticas por justiça e os anseios por decisões que respeitem os direitos fundamentais não é uma tarefa simples de ser realizada, principalmente quando o que está em jogo é a defesa do erário.

Pesquisa realizada no Portal de Jurisprudência do STJ demonstrou que, sob o argumento da eficiência na defesa da coisa pública, a Corte Superior, sem o devido amparo normativo, aumentou demasiadamente o poder dos magistrados e flexibilizou o regime da tutela provisória nas ações de improbidade administrativa.

De acordo com o disposto no REsp n. 1.319.515/ES:

[...] diante dos velozes tráfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do *periculum in mora*, este, intrínseco a toda medida cautelar sumária, admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido.<sup>312</sup>

Destaca-se que a temeridade do autor da demanda em relação à demora e à efetividade processual não pode servir de elemento de convencimento absoluto para o deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens. No REsp n. 1.319.515/ES, em que foi fixado o referido argumento efficientista, sequer constam estudos e dados que pudessem embasar a adoção da presunção do *periculum in mora* como o melhor caminho jurídico contra a dilapidação patrimonial provocada pelo avanço da tecnologia da informação.

Nesse sentido, reforça-se a tese da importância da demonstração do *periculum in mora* como elemento necessário à tutela provisória de indisponibilidade de bens. Nas lições de Luiz Guilherme Marinoni “O perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo deve estar fundamentado em elementos objetivos, capazes de serem expostos de forma racional, e não em meras conjecturas de ordem subjetiva”.<sup>313</sup>

Logo, a decisão que decreta a indisponibilidade de bens do acusado não pode ser proferida com base em mera suposição de que o réu irá arruinar patrimônio. Para o Poder Judiciário decretar essa medida excepcional e extrema, que interfere de forma grave na esfera

---

<sup>312</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferrazo. Ministério Público Federal. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 22 de agosto de 2012. **DJe**. Brasília, 21 set. 2012. p. 1-13. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num\\_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF). Acesso em: 16 fev. 2022. p.2.

<sup>313</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela da evidência**: soluções processuais diante do tempo da justiça. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. 377 p. (978-65-5991-789-1). p. 124. Grifo do autor.

jurídica da pessoa, o acusado do ato de improbidade administrativa precisa ter agido de forma claramente contrária ao sistema jurídico, assim como ocorre com as providências da mesma natureza no âmbito do Direito Processual Penal.

Por fim, a decisão judicial que decreta a indisponibilidade de bens precisa ser devidamente fundamentada. Ela deve ser elaborada com prudência e com base no princípio da presunção de inocência, da proporcionalidade e do devido processo legal, demonstrando os motivos que autorizaram a sua imposição.

A mera alegação de que o acusado por ato de improbidade administrativa poderá dilapidar seu acervo patrimonial, de forma a comprometer a efetividade da jurisdição, não deve, nos dias atuais, servir como argumento apto a autorizar e a justificar a decretação da medida cautelar, visto que, por estar situada no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, deve ser a *ultima ratio* do sistema.

Quando se está diante de bens resguardados por garantias constitucionais fundamentais, o Estado, na busca por proteção ao erário, não pode deixar de lado a segurança jurídica e o devido processo legal. Dessa forma, a demonstração concreta do *periculum in mora*, alinhada à jurisprudência do STJ que vigorou entre os anos 2002 e 2008, passa a ser, novamente, um pressuposto de observância obrigatória nas tutelas provisórias de indisponibilidade de bens.

Em síntese, para que a busca pela eficiência não signifique o atropelo das garantias fundamentais da pessoa, esta pesquisa reafirma os principais vetores a serem levados em consideração para que o Estado, diante do pedido de tutela provisória de indisponibilidade de bens, transite seguro pela trilha da constitucionalidade:

1) o pedido de tutela provisória de indisponibilidade de bens deve demonstrar de forma objetiva o duplo requisito das cautelares de urgência (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), conforme o disposto no novo art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992;

2) antes do deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ser reconhecida a excepcionalidade e o caráter extremo da medida;

3) a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ser interpretada com as lentes do Direito Administrativo Sancionador, de acordo com o novo art. 1º, § 4º, da Lei n. 8.429/1992, com a doutrina administrativista e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça;

4) a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ser analisada de forma sistêmica, com a observância dos princípios constitucionais fundamentais que regem o Processo Civil, o Processo Penal, o Direito Sancionador, a Constituição de 1988 e as normas internacionais de Direitos Humanos; e

5) a decisão que decreta a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ser plenamente fundamentada, como determina a Constituição de 1988, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal.

Agir com base nesses vetores, de modo a evitar presunções e automatismos, não retira da Lei de Improbidade Administrativa o seu reconhecido brilho em relação ao combate à corrupção. Muito pelo contrário. O combate à corrupção continua sendo um importante objetivo na pauta do Estado. Contudo, é sempre importante lembrar os ensinamentos do eminente Rui Barbosa, para quem “Quanto mais abominável é o crime, tanto mais imperiosa, para os guardas da ordem social, a obrigação de não aventurar inferências, de não revelar prevenções, de não se extraviar em conjecturas”.<sup>314</sup>

---

<sup>314</sup> BARBOSA, Rui *apud* PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. As Impropriedades da Lei de Improbidade. Revista **Superior Tribunal de Justiça, Brasília**, v. 1, n. 241, p. 431-454, mar. 2016. Trimestral. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016\\_241.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016_241.pdf). Acesso em: 04 set. 2022. p. 442.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa tem sido um instrumento jurídico bastante utilizado no combate a práticas ilícitas contra a Administração Pública brasileira. Por ser uma lei com enorme destaque social e grande alcance no âmbito da estrutura do Estado, tornou-se objeto de muitos debates e questionamentos nos seus 30 anos de existência.

Várias omissões e imprecisões no texto original foram identificadas tanto pela doutrina quanto pelos órgãos julgadores, o que levou o Superior Tribunal de Justiça, no cumprimento da sua missão institucional, a estabelecer uma série de estudos e interpretações controvertidas relacionadas à improbidade administrativa, dentre elas as que abordam o regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens.

No tocante às medidas cautelares, de acordo com as informações apresentadas no desenvolvimento deste estudo, a orientação jurisprudencial que vigorou no Superior Tribunal de Justiça entre os anos 2002 e 2008 exigia a demonstração do duplo requisito inerente a esse tipo de medida (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*). Essa linha interpretativa contava com o apoio de parte considerável da doutrina administrativista especializada na matéria. Contudo, no decorrer dos anos, ela passou a ser objeto de muitas críticas de juristas renomados e de órgãos de persecução, com destaque para o Ministério Público, que considerava o entendimento da Corte benéfico aos acusados e prejudicial à defesa do patrimônio público.

Nesse contexto, motivado por diversos conflitos interpretativos no âmbito dos tribunais brasileiros, o Superior Tribunal de Justiça, entre os anos 2009 e 2014, iniciou o processo de mudança do seu entendimento sobre a natureza da tutela provisória de indisponibilidade de bens, o que culminou com a elaboração do Tema n. 701.

Por meio da nova orientação jurisprudencial, a Corte passou a afirmar que, nos pedidos de indisponibilidade de bens, o *periculum in mora* deve ser considerado presumido. O disposto no Tema n. 701 foi disseminado por todo o Poder Judiciário brasileiro, o que fez com que o Ministério Público (tanto em nível Federal quanto em nível Estadual), na formulação das suas demandas, passasse a solicitar a indisponibilidade de bens dos acusados sem a preocupação com a efetiva demonstração objetiva do *periculum in mora*, que passou a ser implícito.

Essa nova tendência fez com que muitas decisões de indisponibilidade de bens tivessem como principal filtro apenas a presença do *fumus boni iuris*, o que desequilibrou a balança em benefício do Ministério Público e criou uma clara assimetria entre acusação e defesa.

O *Parquet* passou a utilizar o argumento de que o deferimento da medida sem a demonstração do *periculum in mora* era necessário, pois favorecia o enfrentamento à corrupção e ao combate aos velozes e modernos meios de dilapidação patrimonial. Por outro lado, houve

a queixa em relação a segurança jurídica que se espera de uma decisão relacionada ao Direito Sancionador e com evidente comprometimento de direitos e garantias constitucionais fundamentais.

Os primeiros sinais de alerta sobre a instabilidade da tentativa de pacificação do assunto pelo STJ foram percebidos por meio da insistente divisão doutrinária e da permanente divergência de julgados sobre o tema no território brasileiro. Ou seja, a controvérsia jurídica perdurou mesmo após a tentativa do STJ de tentar pacificar a questão pela sistemática dos recursos repetitivos, no ano de 2014.

Tendo em vista a insistente inquietação, a pretensa solução para a referida omissão legislativa veio com a criação da Lei n. 14.230/2021. Ela entrou em vigência com o objetivo minimizar diversos problemas identificados na versão original da LIA, pois, no decorrer de quase trinta anos de experiência, foi possível catalogar e estudar as virtudes e as controvérsias geradas pela aplicação da Lei n. 8.429/1992.

O novo texto legal passou a prever explicitamente que a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ser orientada pelos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador e que também é obrigada a seguir os pressupostos das tutelas de urgência. Nesse sentido, ficou determinada a obrigatoriedade de demonstração concreta do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bem como a necessidade de oitiva do réu no prazo de 5 dias.

Essa alteração normativa modificou todo o contexto das tutelas provisórias de indisponibilidade de bens no âmbito das ações de improbidade administrativa, situação que deixou o Ministério Público em evidente estado de descontentamento.

Ao tornar obrigatória a presença do *periculum in mora*, o Poder Legislativo optou por retomar o entendimento jurisprudencial que predominou nos julgamentos do STJ entre os anos 2002 e 2008, fulminando a norma extraída do Tema n. 701.

A nova versão da LIA trouxe para a improbidade administrativa uma orientação claramente mais alinhada ao respeito aos direitos fundamentais, pautada na defesa dos Direitos Humanos e em consonância com os preceitos das medidas cautelares clássicas do Direito Processual Civil e do Direito Processual Penal.

Ao optar pela necessária observância do duplo requisito, o Poder Legislativo abraçou os princípios da proporcionalidade, do devido processo legal e da presunção de inocência, que são elementos essenciais no âmbito do Direito Sancionador, além de ter colocado um freio na inversão do ônus do tempo do processo, que era uma queixa de muitos doutrinadores.

É importante exercitar a reflexão sobre o custo-benefício relacionado à forma como alcançar a efetividade do processo. Por mais nobre que seja a missão de defesa do erário, ela não pode ser conduzida de qualquer forma, a qualquer custo, ignorando os preceitos constitucionais que estabelecem as regras básicas de como deve se comportar o Poder Judiciário e as partes.

Nessa perspectiva, cabe aos magistrados, ao perseguir a efetividade do processo judicial, por meio da utilização da tutela provisória de indisponibilidade de bens, ter em vista que a agressão do Estado à esfera patrimonial do acusado deve ter caráter eminentemente excepcional, de forma que a decisão que defere a medida homenageie os princípios jurídicos vigentes e respeite os direitos individuais subjetivos do acusado, como ocorre no âmbito do Direito Processual Penal.

Conforme destacado em diversas passagens no decorrer da pesquisa, no Estado Democrático de Direito, o julgador deve decidir com respeito ao sistema jurídico, esteja ele de acordo ou não com o resultado. Sua atividade de análise e interpretação requer responsabilidade e autocontenção, não podendo relativizar a importância dos princípios constitucionais e das normas externas às quais o Brasil optou por aderir.

Portanto, reconhecer a constitucionalidade do novo art. 16, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, é uma medida que se impõe, tendo em vista ser o novo comando normativo o que melhor se alinha aos princípios constitucionais vigentes, aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, à teoria das medidas cautelares clássicas e aos preceitos relacionados ao Direito Sancionador.

Agir dessa forma não significa, em absoluto, o distanciamento em relação ao combate à corrupção. O que se busca é que o deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens seja realizado de forma a propiciar aos acusados o respeito aos direitos fundamentais, privilegiando uma leitura mais alinhada com a Constituição de 1998 em oposição à tese que milita em favor do eficientismo no Direito Sancionador.

Não se justifica a relativização de garantias fundamentais clássicas, como o devido processo legal, em função da ineficiência estatal em desenvolver os mecanismos necessários para comprovar eventual dilapidação patrimonial.

Indaga-se: é coerente com o sistema constitucional presumir que todo réu em ação de improbidade administrativa realizará a dilapidação do seu patrimônio? Por tudo que foi demonstrado até aqui, a resposta parece ser negativa.

Dessa forma, seguindo a lógica do que foi apresentado, o novo regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens, por conter garantias processuais e constitucionais de

grande importância para a coerência do sistema jurídico, certamente é o modelo que mais se aproxima do parâmetro fundado na Carta Magna vigente e na legislação infraconstitucional.

Para finalizar este trabalho, segue uma interessante e didática reflexão de Benedito Cerezo Pereira Filho: “não se combate improbidade com sonegação de direito, ainda que se alegue ser benéfico à sociedade”.<sup>315</sup>

---

<sup>315</sup> PEREIRA FILHO, Benedito Cerezo. As Improriedades da Lei de Improbidade. Revista **Superior Tribunal de Justiça, Brasília**, v. 1, n. 241, p. 431-454, mar. 2016. Trimestral. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj-revista-electronica-2016\\_241.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-electronica-2016_241.pdf). Acesso em: 04 set. 2022. p. 449.

## REFERÊNCIAS

ADÃO, Marco Aurélio. Improbidade administrativa e indisponibilidade de bens. In: DOBROWOLSKI, Samantha Chantal (org.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: Esmpu, 2011. p. 214-245. (978-85-88652-41-5).

AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a lei de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 371 p. (978-85-450-0247-5).

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. 627 p. (978-85-7420-872-5).

ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil: teoria geral do processo: processo de conhecimento: recursos: precedentes**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. 6 Mb. (978-65-5065-378-1). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F93643589%2Fv19.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=07a539c77d4ff87d0443498345c227da&eat=a-243619246&pg=II&psl=&nvgS=false&tmp=657>. Acesso em: 01 out. 2022.

ASSIS, Araken de. Medidas de urgência na ação por improbidade administrativa. In: MARQUES, Mauro Campbell; MACHADO, André de Azevedo; TESOLIN, Fabiano da Rosa (org.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Cap. 3. p. 38-55. (978-85-309-7243-1).

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (978-65-5991-934-5). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F104402244%2Fv9.2&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=3d6606ab12f6b592ac2294c4000f4e69&eat=a-270016036&pg=IV&psl=&nvgS=false&tmp=309>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. 6 Mb. (978-65-260-0991-8). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/104402244/v10/page/RB-18.6>. Acesso em: 04 out. 2022.

BALLAN JUNIOR, Octahydes; GUEDES, Jefferson Carús. Indisponibilidade de Bens na Ação de Improbidade Administrativa: Recursos Cíveis e Conteúdos Cabíveis. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 16, n. 92, p. 105-115, set./out. 2019. Trimestral. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/136982>. Acesso em: 04 dez. 2021.

BARROS, Romeu Pires de Campos. **Processo penal cautelar**. 2. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. 736 p. (978-85-67426-45-7). Notas atualizadoras de Maria Elizabeth Queijo. Coordenação de Ada Pellegrini Grinover.

BARROSO, Luiz Roberto. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 336, n. 1094, p. 125-136, out. – dez. 1996. Trimestral.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 661 p. (85-7147-243-2).

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela provisória: analisada à luz das garantias constitucionais da ação e do processo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 496 p. (978-65-5860-016-9).

BERTI, Marcio Guedes. A natureza penal da lei de improbidade administrativa. **Revista Jurídica JusVox**. Ano 1, N.02. jul. 2016. Disponível em: <http://www.jusvox.com.br/revista/edicoes-antiores/item/151-a-natureza-penal-da-lei-de-improbidade-administrativa.html>. Acesso em: 20 de setembro de 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1330 p. (85-230-0308-8). Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2021.

BODART, Bruno Vinícius da Rós. **Tutela de evidência: Teoria da cognição, análise econômica do direito processual e considerações sobre o projeto do novo CPC**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 207 p. ISBN 978-85-203-5212-0.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 806 p. (85-7420-621-0).

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. 881 p. (978-85-392-0470-0).

BOSCO, Heleno. **Processo cautelar**. São Paulo: LZN, 2005. 242 p. (85-88387-90-5). p. 68.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, do Sr. Roberto de Lucena, que "Altera a Lei de nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa**. Brasília: 2020. 38 p. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-10887-18-improbidade-administrativa/outros-documentos/parecer-do-relator/at\\_download/file](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-10887-18-improbidade-administrativa/outros-documentos/parecer-do-relator/at_download/file). Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Deputado Tadeu Alencar. **Requer a realização de audiência pública para debater o PL n. 10.887, de 2018, que altera a Lei de Improbidade administrativa**. Brasília: Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer ao Projeto de Lei N. 10.887, de 2018 - Que altera a Lei de Improbidade Administrativa, 2019. 3 p. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D197AC5BFA796FB3D7E80A72EF2B8FFD.proposicoesWebExterno2?codteor=1801562&filename=REQ+5/2019+PL10887](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D197AC5BFA796FB3D7E80A72EF2B8FFD.proposicoesWebExterno2?codteor=1801562&filename=REQ+5/2019+PL10887). Acesso em: 05 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos n. EM.GM/SAA/308, de 14 de agosto de 1991, do Senhor Ministro de Estado da Justiça. **Diário do Congresso Nacional**.

Brasília, DF, 14 ago. 1991. Seção 1, p. 14051-14193. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>. Acesso em: 07 jul. 2022. p. 14124.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Juristas (Lei de Improbidade Administrativa)**. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-lei-de-improbidade-administrativa/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.446/1991**. Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>. Acesso em: 06 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 10887/2018 - Improbidade administrativa: audiências públicas e eventos**. Audiências públicas e eventos. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-10887-18-improbidade-administrativa/apresentacoes-em-eventos>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2505/2021 (n. anterior: PL 10887/2018)**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Judiciário passa a contar com Sistema de Integridade para o combate à corrupção**. Agência CNJ de Notícias. Brasília, p. 1-1. 04 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-passa-a-contar-com-sistema-de-integridade-para-o-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 04 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Reclamação nº 1.01378/2021-90. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Ministério Público Federal. Relator: Conselheiro Reinaldo Reis Lima. Brasília, DF, 03 de março de 2022. **DE Seção: Caderno Processual**. Brasília, p. 1-13. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam?cid=987760#>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de Setembro de 1946**. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel: recomendações de foros internacionais. Recomendações de foros internacionais**. 2021. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/recomendacoesinternacionais/index.htm>. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Presidência da República. **Plano anticorrupção: diagnóstico e ações do governo federal**. Brasília: Assessoria de Comunicação Social - Ascom/Cgu, 2020. 90 p. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorrupcao/plano-anticorrupcao.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF, 1 dez. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm). Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Brasília, DF, 8 out. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm). Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF, 1 fev. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 05 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1 de junho de 1957**. Texto para impressão Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 4 jun. 1957. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm). Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Rio de Janeiro, RJ, 22 dez. 1958. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm). Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 jan. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impressao.htm). Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 3 jun. 1992. Atualizada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Convenção da OCDE contra o suborno transnacional**. Brasília, 2016. 15 p. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fegu%2Fpt-br%2Fassuntos%2Farticulacao-internacional-1%2Fconvencao-da-ocde%2Farquivos%2Fcartilha-ocde-2016.pdf&clen=2235148&chunk=true>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Cooperação ativa e passiva na Lava Jato**. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/efeitos-no-exterior>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 1757, de 2021**: realização de sessão de debates temáticos, em data oportuna, a fim de debater o pl nº 2505/2021, que dispõe sobre improbidade administrativa. Realização de Sessão de Debates Temáticos, em data oportuna, a fim de debater o PL nº 2505/2021, que dispõe sobre improbidade administrativa. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8990397&ts=1636734104480&disposition=inline>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Sessão remota de debates temáticos, no dia 3 de agosto de 2021, às 9: projeto de lei nº 2.505, de 2021, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário do Senado Federal**. Brasília, p. 1-190. 04 ago. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/107350?sequencia=10>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no Agrg na Cauinomcrim nº 6 / DF, Corte Especial. Em apuração. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, BRASÍLIA, 04 de dezembro de 2019. **Dje**. Brasília, 18 dez. 2019. p. 1-22. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201700729141&dt\\_publicacao=18/12/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700729141&dt_publicacao=18/12/2019). Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 626.014/RJ. Marcos Dutra da Fonseca Rondon. Superintendência de Seguros Privados. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF, 10 de abril de 2007. **DJe**. Brasília, 15 maio 2007. p. 1-1. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequenci>

al=2807256&num\_registro=200400135120&data=20070510&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 769.350/CE. Ministério Público Federal. José Gerardo Oliveira de Arruda Filho e Outros. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 06 de maio de 2008. **DJe**. Brasília, 16 maio 2008. p. 1-7. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3823285&num\\_registro=200501213833&data=20080516&tipo=91&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3823285&num_registro=200501213833&data=20080516&tipo=91&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 811.979/SP. Manuel Dias de Oliveira. Ministério Público. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 16 de setembro de 2008. **DJe**. Brasília, 14 out. 2008. p. 1-1. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4215977&num\\_registro=200600135510&data=20081014&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4215977&num_registro=200600135510&data=20081014&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão 821.720/DF. G B LTDA. Ministério Público Federal. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, DF, 23 de outubro de 2007. **DJe**. Brasília, 30 nov. 2007. p. 1-1. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3494212&num\\_registro=200600178424&data=20071130&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3494212&num_registro=200600178424&data=20071130&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 840.930/PR. Manoel Campinha Garcia Cid. Ministério Público do Estado do Paraná. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 16 de setembro de 2008. **DJe**. Brasília, 07 nov. 2008. p. 1-1. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4218477&num\\_registro=200600837837&data=20081107&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4218477&num_registro=200600837837&data=20081107&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 905.035/SC. Roberto Schulze. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 04 de setembro de 2007. **DJe**. Brasília, 18 set. 2007. p. 1-1. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3369799&num\\_registro=200602565996&data=20070918&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3369799&num_registro=200602565996&data=20070918&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.098.824/SC. Marco Antônio CaLIA Kranz. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 23 de junho de 2009. **DJe**. Brasília, 04 ago. 2009. p. 1-1. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5468203&num\\_registro=200802238593&data=20090804&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5468203&num_registro=200802238593&data=20090804&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.115.452/MA. Ministério Público Federal. Augusta Maria Costa Melo. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 06 de abril de 2010. **DJe**. Brasília, 20 abr. 2010. p. 1-7. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=8627521&num\\_registro=200901021432&data=20100420&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=8627521&num_registro=200901021432&data=20100420&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agint no Resp n. 1.851.850/TO. Gustavo Furtado Silbernagel. Ministério Público do Estado do Tocantins. Relator: Gurgel de Faria. Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2022. **DJe**. Brasília, 24 nov. 2022. p. 1-2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=146042063&registro\\_numero=201903604903&peticao\\_numero=202100757641&publicacao\\_data=20220224&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=146042063&registro_numero=201903604903&peticao_numero=202100757641&publicacao_data=20220224&formato=PDF). Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.203.133/MT. Ministério Público do Estado do Mato Grosso. Humberto Melo Bosaipo e Outros. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, DF, 21 de outubro de 2010. **DJe**. Brasília, 28 out. 2010. p. 1-1. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12627040&num\\_registro=201001254860&data=20101028&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12627040&num_registro=201001254860&data=20101028&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.203.495/MT. Ministério Público do Estado do Mato Grosso. José Geraldo Riva e Outros. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 09 de outubro de 2015. **DJe**. Brasília, 09 out. 2015. p. 1-9. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=48962415&num\\_registro=201001300553&data=20151009&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=48962415&num_registro=201001300553&data=20151009&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp nº 1.308.679/RO. Ministério Público Federal. Curtume Nossa Senhora Aparecida Indústria, Comércio, Importação e Exportação de Couros LTDA e Outros. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministra Regina Helena Costa. Brasília, DF, 08 de novembro de 2018. **DJe**. Brasília, 04 fev. 2019. p. 1-2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=89717352&num\\_registro=201200268672&data=20190204&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=89717352&num_registro=201200268672&data=20190204&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 11 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.315.092/RJ. Fidelis Augusto Medeiros Rangel. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Teori Albino Zavascki. **DJe**. Brasília, DF, 14 de junho de 2012. p. 1-2. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=22770610&num\\_registro=201102234359&data=20120614&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=22770610&num_registro=201102234359&data=20120614&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferraço. Ministério Público Federal. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 22 de agosto de 2012. **DJe**. Brasília, 21 set. 2012. p. 1-13. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial>

al=24184996&num\_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF.  
Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.366.721/BA. União. C C de S. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 19 de setembro de 2014. **DJe**. Brasília, 19 set. 2014. p. 1-24. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num\\_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=32546332&num_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF).  
Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.417.942/PB. Cícero de Lucena Filho. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 05 de dezembro de 2013. **DJe**. Brasília, 16 dez. 2013. p. 1-2. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33063985&num\\_registro=201303762019&data=20131216&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33063985&num_registro=201303762019&data=20131216&tipo=5&formato=PDF).  
Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.623.947/RJ. Eduardo Jorge Chame Saad e Outro. Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 04 de outubro de 2016. **DJe**. Brasília, 30 nov. 2016. p. 1-11. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=65150525&num\\_registro=201400131018&data=20161130&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=65150525&num_registro=201400131018&data=20161130&tipo=51&formato=PDF).  
Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no REsp n. 1.805.282/SC. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Equipamentos Hidráulicos Maravilha LTDA. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 25 de junho de 2019. **DJe**. Brasília, 01 jul. 2019. p. 1-16. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=96589609&num\\_registro=201900929634&data=20190701&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=96589609&num_registro=201900929634&data=20190701&tipo=51&formato=PDF).  
Acesso em: 08 fev. 2022. p. 11.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão nº REsp n. 1.809.837/SC. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Hidroani Poços Artesanais. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 15 de outubro de 2019. **DJe**. Brasília, 25 out. 2019. p. 1-2. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=99897651&num\\_registro=201901080543&data=20191025&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=99897651&num_registro=201901080543&data=20191025&tipo=5&formato=PDF).  
Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1.941.236. Walter Emilino Barcelos. Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 18 de outubro de 2021. **Dje**. Brasília, 18 out. 2021. p. 1-3. Disponível em:  
[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=132172584&num\\_registro=202101651819&data=20211018&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=132172584&num_registro=202101651819&data=20211018&tipo=5&formato=PDF).  
Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Operação Faroeste: recebida denúncia contra desembargadores do TJBA e mais 11 pessoas**. 2020. Disponível em:  
<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Operacao-Faroeste->

recebida-denuncia-contra-desembargadores-do-TJBA-e-mais-11-pessoas.aspx. Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório no REsp n. 469.366/PR. Osmar José Serraglio e Outro. Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 02 de junho de 2003. **DJe**. Brasília, 02 jun. 2003. p. 1-7. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=721565&num\\_registro=200201241281&data=20030602&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=721565&num_registro=200201241281&data=20030602&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório no REsp n. 840.930/PR. Francisco Augusto Zardo Guedes e Outros. Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 16 de setembro de 2008. **DJe**. Brasília, 07 nov. 2008. p. 1-8. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4218097&num\\_registro=200600837837&data=20081107&tipo=51&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4218097&num_registro=200600837837&data=20081107&tipo=51&formato=PDF). Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório no REsp n. 885.836/MG. José Antônio Delgado e Outros. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, DF, 02 de agosto de 2007. **DJe**: p. 1-5. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2961980&num\\_registro=200601560180&data=20070802&tipo=91&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2961980&num_registro=200601560180&data=20070802&tipo=91&formato=PDF). Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmulas do Superior Tribunal de Justiça** / [organizada pela Comissão de Jurisprudência, Assessoria das Comissões Permanentes de Ministros]. Brasília: STJ, 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/Sml/article/view/64/4037>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 701. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2014. **Precedentes Qualificados**. Brasília, 19 set. 2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&sg\\_classe=REsp&num\\_processo\\_classe=1366721](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1366721). Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto-vencedor no REsp n. 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferraço. Ministério Público Federal. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 22 de agosto de 2012. **DJe**. Brasília, 21 set. 2012. p. 1-13. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num\\_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24184996&num_registro=201200710280&data=20120921&tipo=64&formato=PDF). Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto REsp n. 1.366.721/BA. União. C C de S. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 19 de setembro de 2014. **DJe**. Brasília, 19 set. 2014. p. 1-22. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=>

al=32546332&num\_registro=201300295483&data=20140919&tipo=51&formato=PDF.  
Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto-Vista no EREsp n. 1.315.092. Fidelis Augusto Medeiros Rangel. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro aposentado Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Ministro Mauro Campbell Marques. **DJe**. Brasília, DF, 07 de junho de 2013. p. 1-9. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=29170723&num\\_registro=201201474980&data=20130607&tipo=3&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=29170723&num_registro=201201474980&data=20130607&tipo=3&formato=PDF). Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144/DF. Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB. Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 06 de agosto de 2008. **DJe**. Brasília, 26 fev. 2010. p. 1-101. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2626865>. Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843.989/PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. **DJe**. Brasília, p. 1-28. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/\\_votoMin.ALMfinal.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/_votoMin.ALMfinal.pdf). Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843.989 / PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. **DJe**. Brasília, p. 1-50. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE843989LIA.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3240. Eliseu Lemos Padilha. Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Relator para acórdão: Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 de maio de 2018. **DJe**. Brasília, 22 ago. 2018. p. 1-126. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 329.391. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 03 de fevereiro de 2004. **DJe**. Brasília, 18 mar. 2005. p. 1-18. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=338815>. Acesso em: 03 out. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Improbidade administrativa: julgamento sobre mudanças na lei prossegue nesta quinta-feira (18)**. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492514&ori=1>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF decide que mudanças na lei de improbidade não retroagem para condenações definitivas**: tribunal também entendeu que novo regime prescricional não retroage. já para processos em andamento, supremo considerou que nova lei deve ser aplicada, com análise de cada caso sobre se houve dolo (intenção).

Tribunal também entendeu que novo regime prescricional não retroage. Já para processos em andamento, Supremo considerou que nova lei deve ser aplicada, com análise de cada caso sobre se houve dolo (intenção). 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492606&ori=1>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral-PR. **Memórias eleitorais: eleições 1989 - a primeira com mapas de totalização informatizados. Eleições 1989 - a primeira com mapas de totalização informatizados.** 2021. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Julho/memorias-eleitorais-eleicoes-1989-a-primeira-com-mapas-de-totalizacao-informatizados>. Acesso em: 11 jul. 2022.

CAIRES, Felipe; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. A vontade da Constituição. **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - Conamp: Artigos Jurídicos.** Brasília, p. 1-1. 01 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/8620-a-vontade-da-constituicao.html>. Acesso em: 05 dez. 2021.

CALAMANDREI, Piero. **Introdução ao estudo sistemático dos procedimentos cautelares.** Campinas: Servanda, 2000. 245 p. (85-87484-05-2). Tradução de: Carla Roberta Andreasi Bassi.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil: volume 3.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 686 p. (978-85-224-8686-1). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522486861/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro.** 7. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2021. (978-85-97-02794-5). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027952/>. Acesso em: 24 mar. 2022.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro.** 8. ed. rev. atual. e aum. Barueri: Atlas S.A, 2022. 600 p. (978-65-5977-220-9). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772575>. Acesso em: 14 maio 2022.

CAMBI, Eduardo; SCHMITZ, Nicole Naiara. **Tutela de evidência no processo civil.** Belo Horizonte: D'plácido, 2020. 308 p. (978-65-5589-029-7).

CAPEZ, Fernando. O caráter excepcional das cautelares penais. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-29/controversias-juridicas-carater-excepcional-cautelares-penais>. Acesso em: 28 jul. 2022. *Online*.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Da antecipação de tutela no processo civil: mandado de segurança coletivo e suas características.** 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. 264 p. (978-85-309-1216-1).

CARVALHO, Antônio César Leite de. **Lei de improbidade administrativa: um instrumento de combate à corrupção.** Curitiba: Juruá, 2019. 440 p. (978-85-362-8890-1).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 266 p. (978-85-97-02194-3). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021950/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. 9788597027259. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027259/>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Princípios do Direito Sancionador. Novo sistema de improbidade. Retroatividade da nova lei, tipicidade fechada do art. 11 e extinção da modalidade culposa. In: CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MONTEIRO NETO, José Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes; PINHEIRO, Victor Marcel. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa (lei n. 14.230/2021)**. Brasília: Unyleya, 2021. Cap. 3. p. 39-74. (978-65-89227-32-8).

CARVALHO FILHO, Milton Paulo de. **Processo Civil: processo cautelar**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 184 p. (978-85-224-4638-4).

CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de. Artigo 7.º. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: lei 8.429, de 02 de junho de 1992**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Cap. 1. p. 87-101. (978-85-203-5358-5).

CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. **Indisponibilidade de bens na improbidade administrativa**. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena. **Improbidade administrativa: aspectos processuais da lei n.º 8.429/92**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 321-341. (978-85-244-9806-2).

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB. Reclamação Para Preservação da Autonomia do Ministério Público, Com Pedido de Liminar. **Ordem dos Advogados do Brasil - Conselho Federal**. Brasília, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oab-suspensao-orientacao-mpf-lei.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

COPOLA, Gina. **A indisponibilidade de bens na Lei de Improbidade e o devido processo legal (Lei Federal n. 8.429/92, art. 7º)**. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 96, p. 340-346, fev. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32268>. Acesso em: 18 fev. 2022.

COSTA, Alfredo Araújo Lopes da. **Medidas preventivas: medidas preparatórias - medidas de conservação**. 3. ed. São Paulo: Sugestões Literárias S. A., 1966. 236 p.

COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. 315 p. (85-7469-269-7).

DIAS, Jean Carlos. **Tutelas provisórias no novo CPC: tutelas de urgência: tutela de evidência**. Salvador: Juspodivm, 2017. 160 p. (978-85-442-1532-6).

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória**. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 880 p. (978-65-5680-422-4).

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2022. 895 p. (978-85-442-3594-2).

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. 856 p. (978-85-392-0465-6).

DINAMARCO, Cândido Rangel. O processo civil na reforma constitucional do poder judiciário. **Revista Jurídica Eletrônica Unicoc**, São Paulo, n. 2, p. 1-10, out. 2005. Disponível em: <https://app.vlex.com/#WW/vid/71328136>. Acesso em: 19 abr. 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Revitalizar a coisa julgada material. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 1, n. 109, p. 9-38, jan./mar. 2003. Trimestral. Disponível em: [https://intranet.stj.jus.br/estante\\_virtual/index.php/RePro/article/view/2442/2408](https://intranet.stj.jus.br/estante_virtual/index.php/RePro/article/view/2442/2408). Acesso em: 23 abr. 2022.

DIPP, Gilson; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. Garantias individuais e culpabilidade na ação de improbidade. Ensinaamentos de Teori Zavascki. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier; AZEVEDO, Daniel Coussirat de (Coord.). **Teori na prática**: uma biografia intelectual. Belo Horizonte: Fórum, 2022. ISBN 978-65-5518-344-3.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ação de Improbidade Administrativa nº 0010583-96.2015.8.07.0018. Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. Elias Fernando Miziara e Outros. Juiz Andre Silva Ribeiro. Brasília, DF, 18 de março de 2019. **DJe**. Brasília, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://pje.tjdft.jus.br/pje/Processo/ConsultaProcesso/Detalhe/listProcessoCompletoAdvogado.seam?id=894301&ca=bffbb6c97b5038ec2fadcf3a857de87e57952bc8029233c7952e2edb47b0208fbe1a72da964d2ec8a1cd1f2a160d12c5>. Acesso em: 26 jan. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ação de Improbidade Administrativa nº 0706290-66.2020.8.07.0018. Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. PMH Produtos Médicos Hospitalares LTDA e Outros. Brasília, DF de 2020. **DJe**. Brasília, , p. 1-614. Disponível em: <https://pje-consultapublica.tjdft.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=bcacb57751e5a6979c7da5051cc6801ec4fb70f90e3b6586>. Acesso em: 25 maio 2022.

DONIZETTI, Elpidio. **Curso de direito processual civil**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2021. 1444 p. (978-85-97-02785-3). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027860/>. Acesso em: 24 mar. 2022.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo II**: la posición jurídica del administrado. Madrid: 9, 2005. 748 p. (84-470-2228-5).

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Breves notas sobre provimentos antecipatórios, cautelares e liminares. **Academia Brasileira de Direito Processual Civil**, Porto Alegre. p. 1-14. Disponível em:

<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Adroaldo%20Furtado%20Fabr%C3%83%C2%ADcio%20-formatado.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016. (978-85-97-00690-2).

FÉO, Rebecca. **Direito administrativo sancionador e os princípios constitucionais penais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. 216 p. (978-65-5510-484-4).

FERNANDES, Geraldo Og Nicéas Marques. O regime da cautelar de indisponibilidade de bens nos domínios da Lei de Improbidade Administrativa e a hermenêutica formada pelo Superior Tribunal de Justiça. In: JUSTIÇA, Superior Tribunal de (org.). **Superior Tribunal de Justiça: doutrina: edição comemorativa**, 25 anos. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2014. p. 259-280. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/75577>. Acesso em: 10 set. 2022.

FERNANDES, João Marcelo Negreiros. Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro no século XXI. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, n. 1, p. 107-128, jul. 2019. Semestral. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/07/ARTIGO-6.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2021.

FERRAZ, Sergio. Aspectos processuais na Lei sobre Improbidade Administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Improbidade Administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 364-386. (85-7420-297-5).

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal Of Economics**. Massachusetts, p. 703-745. 01 maio 2008. Disponível em: [https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan\\_Audit.pdf](https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Audit.pdf). Acesso em: 27 jan. 2022.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; NUNES, Gustavo Henrique Schneider. **Ativismo judicial, indisponibilidade de bens e ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo. vol. 315. ano 46. p. 231-250. São Paulo: Ed. RT, maio 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001. 223 p. (8502032240).

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: comentários à lei 8.429/92 e legislação complementar**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 368 p. (978-85-7420-943-2).

FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 31 jul. 2022.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (Brasil). **FNP participa de audiência pública sobre revisão da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://fnp.org.br/noticias/item/2622-fnp-participa-de-audiencia-publica-sobre-revisao-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 16 fev. 2022.

FUX, Luiz. A tutela dos direitos evidentes. **Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, ano 2, número 16, p. 23-43, abril de 2000. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/894/A\\_Tutela\\_Dos\\_Direitos\\_Evidentes.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/894/A_Tutela_Dos_Direitos_Evidentes.pdf). Acesso em: 12 maio 2022.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1084 p. (978-65-5964-546-6). E-book. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645466/epubcfi/6/34%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml17%5D!/4/192/1:41%5B%C3%A2nc%2Cia%20%5D>. Acesso em: 30 set. 2022.

FUX, Luiz. **Teoria Geral do Processo Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 408 p. (978-85-309-8494-6).

FUX, Luiz. **Tutela de segurança e tutela da evidência**. São Paulo: Saraiva, 1996. 392 p. (85-02-01906-6).

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES, Luiz Manoel Junior; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de improbidade administrativa [livro eletrônico]: lei 8.249/1992, com alterações da lei 14.230/2021**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (978-65-5991-526-2). Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fcodigos%2F100959444%2Fv5.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=f07501081ada731f9f1555a474976136&eat=a-280951172&pg=I&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 24 fev. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022. 186 p. (978-65-597-7164-6). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 466 p. (978-85-309-4259-5). Ed. rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4392-9/>. Acesso em: 21 jun. 2022.

GONÇALVES, Benedito. A tutela de integridade do patrimônio público: uma abordagem introdutória sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa. In: GONÇALVES, Benedito; FAVRETO, Fabiana; GRILO, Renato Cesar Guedes. **Lei de improbidade administrativa comentada: em conformidade com as alterações da lei 14.230/2021 - nova lei de improbidade administrativa - atualizada com o julgamento do tema 1199 da repercussão geral do STF**. Curitiba: Editora Juruá, 2022. Cap. 1. p. 11-19. (978-65-263-0088-6).

GORDILLO, Agustín Alberto. Un corte transversal al derecho administrativo: La convención interamericana contra la corrupción. **Fundación de Derecho Administrativo**, La Plata, p.

101-119, 1998. Disponível em: <https://www.gordillo.com/articulos/art9.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2021.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2002. 226 p. (8574203742).

GRILO, Renato Cesar Guedes. Artigos 14 a 16: normas processuais da ação de improbidade administrativa - introdução e indisponibilidade de bens. In: GONÇALVES, Benedito; FAVRETO, Fabiana; GRILO, Renato Cesar Guedes. **Lei de improbidade administrativa comentada**: em conformidade com as alterações da lei 14.230/2021 - nova lei de improbidade administrativa - atualizada com o julgamento do tema 1199 da repercussão geral do stf. Curitiba: Editora Juruá, 2022. Cap. 5. p. 91-110. (978-65-263-0088-6).

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance. **As nulidades no processo penal**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 299 p. (978-85-203-3943-5).

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Ensaio de teoria constitucional**. Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1989. 113 p.

HONG KONG. INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION. **Informações para jovens**. 2020. Disponível em: <https://www.icac.org.hk/tc/y/index.html>. Acesso em: 26 jan. 2022.

INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO (Brasil). **Radiografia das condenações por improbidade administrativa**. São Paulo: Instituto Não Aceito Corrupção, 2017. 14 p. Disponível em: [https://www.naoaceitocorruptao.org.br/\\_files/ugd/b2b717\\_af196f5ba95c431c99663a9fc01df625.pdf](https://www.naoaceitocorruptao.org.br/_files/ugd/b2b717_af196f5ba95c431c99663a9fc01df625.pdf). Acesso em: 08 dez. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: comparada e comentada - lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 328 p. (978-65-596-4292-2).

LAMY, Eduardo. **Tutela provisória**. São Paulo: Atlas, 2018. 206 p. (978-85-97-01662-8).

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Comentários acerca da Indisponibilidade Liminar de Bens Prevista na Lei 8.429, de 1992. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (org.). **Improbidade Administrativa**: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 161-163. (85-7420-297-5).

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 343 p. (85-7420-552-4). Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 509 p. (978-85-7018-524-2). Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2022.

LIMA, Marcellus Polastri. **A tutela cautelar no Processo Penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. 361 p. (978-85-375-0643-1).

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. 1248 p. (978-65-555-9008-1).

LOPES JÚNIOR, Aury. **Prisões cautelares**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. 96 p. (9786553620117). E-book. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620117/>. Acesso em: 05 out. 2022.

MACCORMICK, Neil. **Rhetoric and the Rule of Law**. Oxford: Oxford University Press, 2005. 304 p. (978-0198268789). Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=VG1CAgAAQBAJ&pg=PR36&lpg=PR36&dq=%22certainty+and+legal+security+enables+its+citizens+to+live+autonomous+lives+in+circumstances+of+mutual+trust%22+Neil+maccormick&source=bl&ots=Ph2vDXdF4f&sig=ACfU3UIIk-PBTQEG9k7Mi0FnT5Q9gqI9Gw&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwii74-liK76AhUrrpUCHZx3CFkQ6AF6BAgDEAM#v=onepage&q=%22certainty%20and%20legal%20security%20enables%20its%20citizens%20to%20live%20autonomous%20lives%20in%20circumstances%20of%20mutual%20trust%22%20Neil%20maccormick&f=false>. Acesso em: 24 set. 2022.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **Tutela provisória**: Interpretação artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, do Livro V, da Parte Geral, e dos dispositivos esparsos do CPC em vigor que versam sobre Tutela Provisória. São Paulo: Malheiros, 2017. 240 p. (978-85-392-0374-1).

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. **Garantismo Judicial na ação de improbidade administrativa**: crítica ao punitivismo e ao eficientismo legalista no domínio do direito sancionador. Fortaleza: Imprece, 2015. 224 p. (978-85-8126-099-0).

MATVIIENKO, Anna. **Conceito de solução hard and easy way ilustrado por linhas emaranhadas e retas. Decisão complicada e simples do caminho**: Ilustração em Alta Resolução. 2022. Disponível em: <https://www.istockphoto.com/br/vetor/conceito-de-solu%C3%A7%C3%A3o-hard-and-easy-way-ilustrado-por-linhas-emaranhadas-e-retas-gm1408128411-459089989?phrase=simples%2Bcomplexo>. Acesso em: 12 nov. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela de evidência**: soluções processuais diante do tempo da justiça. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 375 p. (978-85-532-1983-4).

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela de urgência e tutela da evidência**: soluções processuais diante do tempo da justiça. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. 377 p. (978-65-5991-789-1).

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento ilícito de agentes públicos: evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio: Lei Federal nº 8.429/92. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 87, n. 177, p. 94-112, set. 1988. Trimestral. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/124861>. Acesso em: 25 set. 2022.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (85-02-04008-1). p. 398-399.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. 720 p. (978-85-309-3237-4). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5610-3/>. Acesso em: 08 dez. 2021.

MAZZEI, Rodrigo; MARQUES, Bruno Pereira. Responsabilidade pelos danos decorrentes da efetivação de tutelas de urgência em casos de "insucesso final" da ação de improbidade administrativa: breve análise a partir do cpc/2015. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; COSTA, Eduardo José da Fonseca; PEREIRA, Mateus Costa; GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. **Grandes temas do Novo CPC: tutela provisória**. Salvador: Juspodivm, 2016. Cap. 6. p. 117-148. (978-85-442-0547-7).

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de; GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Procedimentos cautelares e especiais**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 544 p. (978-85-203-5150-5).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 109/2021 e a Lei 14.133/2021 (Lei de Licitação e Contratos Administrativos). São Paulo: Malheiros, 2021. 1042 p. (978-65-5860-020-6).

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. 1720 p. (978-65-5559-394-5).

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SAILVA, Larissa Clare Pochmann da. A tutela provisória no ordenamento jurídico brasileiro: a nova sistemática estabelecida pelo CPC/2015 comparada às previsões do CPC/1973. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 41, n. 257, p. 153-178, jul. 2016. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/104587>. Acesso em: 19 jul. 2022.

MIGALHAS (Brasil). **Conselho do MPF aprova demissão de procurador acusado de vazar informações sigilosas à J&F**. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/326664/conselho-do-mpf-aprova-demissao-de-procurador-acusado-de-vazar-informacoes-sigilosas-a-j-f>. Acesso em: 09 dez. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica N. 1/2021**: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. 1 ed. Brasília: 5ª CCR, 2021. 39 p. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2021.

MONTEIRO NETO, José Trindade. Medidas cautelares: a questão da indisponibilidade de bens. In: CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MONTEIRO NETO, José Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes; PINHEIRO, Victor Marcel. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa (lei n. 14.230/2021)**. Brasília: Unyleya, 2021. Cap. 7. p. 107-116. (978-65-89227-32-8). p. 108.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Antecipação da tutela: algumas questões controvertidas. **Revista dos Tribunais**, [s. l.], v. 26, n. 104, p. 101-110, out. 2001. Bimestral. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/112739>. Acesso em: 01 abr. 2022.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O novo processo civil brasileiro**: exposição sistemática do procedimento. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 328 p. (978-85-309-4102-4). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4385-1/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa**: legislação comentada artigo por artigo. Doutrina, legislação e jurisprudência. 3. ed. Niterói: Impetus, 2012. 383 p. (978-85-7626-617-4).

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 144 p. (9786559642960). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 3. ed. rev. , atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

NICOLITT, André. **Processo Penal Cautelar**: prisão e demais medidas cautelares. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p. (978-85-203-6107-8). Com colaboração de Bruno Cleuder de Melo e Gustavo Rodrigues Ribeiro.

NOLASCO, Rita Dias. **Ação de improbidade administrativa**: efeitos e efetividade da sentença de procedência. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010. 319 p. (85-7674-511-9).

NUCCI, Guilherme de Souza. **Princípios constitucionais penais e processuais penais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. 565 p. (978-85-309-6295-1). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6296-8/>. Acesso em: 07 dez. 2021.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Direito de intervenção e direito administrativo sancionador**: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro. 2012. 256 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Cap. 4. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/en.php>. Acesso em: 10 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. San José, 22 nov. 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm). Acesso em: 06 jun. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. (978-65-5614-165-7). Disponível em: [https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F107536121%2Fv7.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=325ef2c4ff6ff09bddb35c87a40fc2ac&eat=1\\_index&pg=RB-6.1&ppl=&nvgS=true&tmp=775](https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F107536121%2Fv7.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=325ef2c4ff6ff09bddb35c87a40fc2ac&eat=1_index&pg=RB-6.1&ppl=&nvgS=true&tmp=775). Acesso em: 08 dez. 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 2,67 Mb p. (978-85-203-6501-4). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2>

F107536121%2Fv1.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=e&eid=f5ce967ebd45d3bdf53f0fa98ab049c2&eat=a-108656457&pg=1&psl=&nvgS=false&tmp=112. Acesso em: 20 set. 2022.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Improbidade administrativa, observações sobre a Lei 8.429/92**. 2. Ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública. corrupção. ineficiência**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 509 p. (978-85-203-3834-6).

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. 6 MB. (978-65-260-0930-7). E-book. Disponível em: [https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F101686518%2Fv6.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=d1b5bb29bc914c73eed021a7c7bc379c&eat=a-3.-DTR\\_2022\\_12291&pg=RB-5.7&psl=&nvgS=false](https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F101686518%2Fv6.3&titleStage=F&titleAcct=ia744d7790000015313de43372ffa57ff#sl=p&eid=d1b5bb29bc914c73eed021a7c7bc379c&eat=a-3.-DTR_2022_12291&pg=RB-5.7&psl=&nvgS=false). Acesso em: 27 set. 2022.

PARISE, Bruno Girade. **O poder geral de cautela no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. 210 p. (978-65-5510-655-8).

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 262 p. (978-85-97-01763-2).

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 255 p. (85-224-2151-X).

PEÑA, Eduardo Chemale Selistre. **Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa**. Revista de Processo. Ano 38, vol. 224, outubro de 2013. Revista dos Tribunais.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 408 p. (978-85-309-9049-7). Revista e atualizada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990862/>. Acesso em: 20 out. 2022.

PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. As Improriedades da Lei de Improbidade. Revista **Superior Tribunal de Justiça, Brasília**, v. 1, n. 241, p. 431-454, mar. 2016. Trimestral. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016\\_241.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016_241.pdf). Acesso em: 04 set. 2022.

PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Tutela do direito nas ações por ato de improbidade administrativa: um olhar garantista. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 12, n. 141, p. 76-93, set. 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/114668>. Acesso em: 07 jul. 2022.

POLASTRI, Marcellus. **A tutela cautelar no Processo Penal**: prisão e liberdade - cautelares relativas à prova - sequestro, arresto e especialização de hipoteca legal - outras medidas cautelares de leis especiais - outras medidas preventivas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 351 p. (978-85-224-8412-6).

QUINTAS, Fábio Lima; SALES, Gustavo Fernandes. **Aplicação no tempo das novas regras de prescrição na ação de improbidade**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-13/observatorio-constitucional-aplicacao-novas-regras-prescricao-acao-improbidade>. Acesso em: 17 set. 2022.

RAMOS, João Gualberto Garcez. **A Tutela de Urgência no Processo Penal Brasileiro**: Doutrina e Jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 600 p. (85-7308-247-X). p. 40.

RIBEIRO, Diego Guimarães. A improbidade administrativa e os limites constitucionais impostos às medidas cautelares previstas na Lei Federal nº 8.429/92. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, v. 1, n. 163, 08 ago. 2017. Mensal. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-improbidade-administrativa-e-os-limites-constitucionais-impostos-as-medidas-cautelares-previstas-na-lei-federal-n-8-429-92/>. Acesso em: 08 dez. 2021.

ROLIM, Luciano. O periculum in mora nas medidas cautelares patrimoniais da Lei de Improbidade Administrativa. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, n. 24/25, p. 75-98, jun. 2007. Semestral. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-24-e-n.-25-julho-dezembro-de-2007-1/o-periculum-in-mora-nas-medidas-cautelares-patrimoniais-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 19 fev. 2022.

ROLLO, Alexandre Luis Mendonça. **Ação de responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa**. 2006. 293 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/7063>. Acesso em: 04 mai. 2022.

SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. Tutela cautelar no novo CPC. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; COSTA, Eduardo José da Fonseca; PEREIRA, Mateus Costa; GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. **Grandes temas do Novo CPC**: tutela provisória. Salvador: Juspodivm, 2016. Cap. 14. p. 303-317. (978-85-442-0547-7).

SARLET, Ingo Wolfgang. O sistema constitucional brasileiro: dos princípios fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. Cap. 2. p. 256-300. (978-65-5559-339-6).

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1514 p. (978-85-309-7258-5). Atualizadores Nagib SLIAbi filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972592/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**: até a emenda constitucional n. 76 de 28.11.2013. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 934 p. (978-85-392-0213-3).

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**: até a emenda constitucional n. 105, de 12.12.2019. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. 936 p. (978-85-392-0462-5).

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Do processo cautelar**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 626 p. Editado anteriormente sobe o título Comentários ao Código de Processo Civil, vol. XI, em 1985 e 1986.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Teoria Geral do Processo Civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 332 p. (978-85-203-3886-5).

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 798, p. 23-46, 2002. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2021.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Devido processo legal**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2018. 607 p. (978-85-362-8421-7).

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa**: teoria e prática. 4. ed. Leme (Sp): Jh Mizuno, 2019. 1070 p. (978-85-7789-441-3).

SOUZA, Artur César de. **Tutela provisória**: tutela de urgência e tutela de evidência. São Paulo: Almedina, 2016. 291 p. (978-85-8493-044-9).

SPITZCOVSKY, Celso. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Método, 2009. (978-85-309-2957-2).

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. 1832 p. (978-85-442-0672-0). p. 548-549.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 62. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 1068 p. (978-85-309-9401-3). Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994020/>. Acesso em: 31 mar. 2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo cautelar**. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. (978-85-7456-256-8).

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (Brasil). **Índice de percepção da corrupção 2020**. 2020. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 08 dez. 2021.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Desistência de recurso não se subordina ao crivo dos tribunais. In: **Consultor Jurídico**, 24 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-dez-24/paradoxo-corte-desistencia-recurso-nao-subordina-crivo-tribunais>. Acesso em: 04 ago. 2022.

TUCCI, Rogerio Lauria. Devido processo penal e alguns dos seus mais importantes corolários. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 88, p. 463-484, 01 jan. 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67232>. Acesso em: 07 dez. 2021.

UNITED NATIONS. Universal Declaration Of Human Rights - Portuguese, de 10 de dezembro de 1948. Paris, Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 11 out. 2022.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC (Brasil). **Corrupção: marco legal**: Legislação internacional. 2022. Escritório de Ligação e Parceria no Brasil. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/marco-legal.html>. Acesso em: 13 jul. 2022.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**: justificação, interpretação e aplicação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 207.

WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 213-216, abr./jun. 1998. Trimestral. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/378/r138-17.pdf?sequence=4>. Acesso em: 07 maio 2022.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DIDIER JUNIOR, Fredie; TALAMINI, Eduardo; DANTAS, Bruno. **Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2015. (978-85-203-5932-7). E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/101497668/v1/document/106303484/anchor/a-106303484>. Acesso em: 03 out. 2022.

WATANABE, Kazuo. Tutela antecipatória e tutela específica das obrigações de fazer e não fazer - Arts. 273 e 401, CPC. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 19, p. 77-101, jul./set. 1996. Trimestral. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4425316/mod\\_resource/content/1/Kazuo%20Watana%20-%20Tutela%20antecipatoria%20e%20tutela%20especifica.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4425316/mod_resource/content/1/Kazuo%20Watana%20-%20Tutela%20antecipatoria%20e%20tutela%20especifica.pdf). Acesso em: 26 jul. 2022.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação da tutela**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 311 p. (978-85-02-08283-0).

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 270 p. (978-85-203-3913-8).

**APÊNDICE I – FORMULÁRIOS DE PESQUISA – STJ****Quadro 19: Formulário aplicado no Superior Tribunal de Justiça 1º e 31 de janeiro de 2022**

<b>N.</b>	<b>Questões</b>
<b>1</b>	Número do processo judicial.
<b>2</b>	Data de autuação do processo.
<b>3</b>	Ministro Relator.
<b>4</b>	Relator para Acórdão.
<b>5</b>	Órgão julgador.
<b>6</b>	Qual é a natureza jurídica da tutela no acórdão do STJ.
<b>7</b>	Aponte o(s) fundamento(s) utilizado(s) no acórdão.
<b>8</b>	Decisão unânime?
<b>9</b>	Aponte os fundamentos do voto vencido.
<b>10</b>	Data do trânsito em julgado.
<b>11</b>	Observações.

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

## APENDICE II – CRITÉRIOS DE BUSCA UTILIZADOS STJ

**Figura 2: Página da Pesquisa de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça com a aplicação dos critérios de busca**

**Pesquisa de Jurisprudência**

(((lei adj2 ("8429" ou "8.429" ou "008429")) ou improbs) E indisps prox3 ben\$ E (Fumus ou iuris ou periculum ou mora ou (tutel\$ prox3 (urg\$ ou evid\$))) E (resp.clas. o

Mostrar os operadores > Pesquisa avançada v

Operador padrão:  e  adj

Configurações:  Mostrar lista resumida  Pesquisar sinônimos  Pesquisar plurais

**Número:**

**Ministro(a):**

**Data:**  a

**Órgão Julgador:**

<input checked="" type="checkbox"/> PRIMEIRA TURMA	<input checked="" type="checkbox"/> PRIMEIRA SEÇÃO
<input checked="" type="checkbox"/> SEGUNDA TURMA	<input type="checkbox"/> SEGUNDA SEÇÃO
<input type="checkbox"/> TERCEIRA TURMA	<input type="checkbox"/> TERCEIRA SEÇÃO
<input type="checkbox"/> QUARTA TURMA	<input checked="" type="checkbox"/> CORTE ESPECIAL
<input type="checkbox"/> QUINTA TURMA	<input checked="" type="checkbox"/> PRESIDÊNCIA
<input type="checkbox"/> SEXTA TURMA	<input checked="" type="checkbox"/> VICE-PRESIDÊNCIA

**Ementa/Indexação:**

**Legislação:** Informe a sigla

Norma  Número

ART  PAR  INC  +

**Notas:**

Fonte: Superior Tribunal de Justiça, 2022.

**APÊNDICE III – PROCESSOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Quadro 20: Processos pesquisados na plataforma de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>316</sup>**

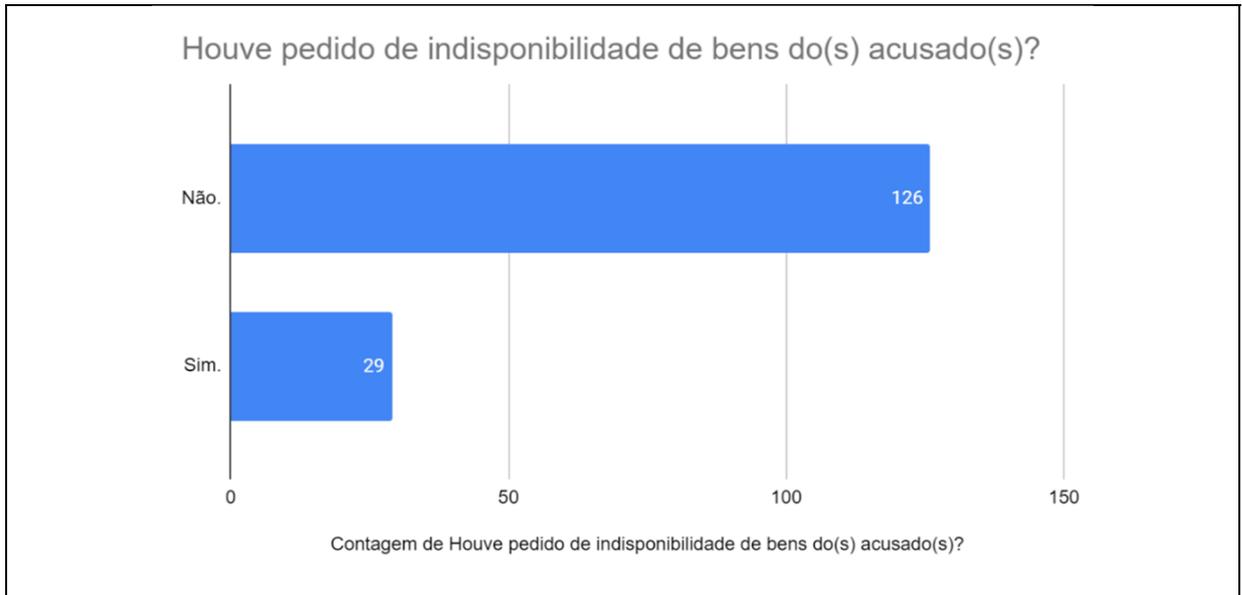
Seq.	Processo	Seq.	Processo	Seq.	Processo
1	AREsp n. 1.812.026/RJ	51	REsp n. 1.461.882/PA	101	REsp n. 1.081.138/PR
2	REsp n. 1.893.057/MG*	52	REsp n. 1.482.312/BA	102	REsp n. 840.930/PR
3	REsp n. 1.899.698/PR	53	REsp n. 1.167.807/RJ	103	REsp n. 811.979/SP
4	AREsp n. 1.504.727/SP	54	REsp n. 1.319.484/SP	104	REsp n. 955.835/SP
5	AREsp n. 1.610.726/SP	55	REsp n. 1.381.173/RS*	105	REsp n. 848.611/MT
6	REsp n. 1.835.867/AM*	56	REsp n. 1.366.721/BA	106	REsp n. 769.350/CE
7	REsp n. 1.840.060/MG	57	REsp n. 1.417.942/PB	107	REsp n. 958.582/MG
8	REsp n. 1.833.029/SP	58	REsp n. 1.256.232/MG	108	REsp n. 806.301/PR
9	REsp n. 1.809.837/SC	59	REsp n. 1.339.967/MG	109	REsp n. 821.720/DF
10	REsp n. 1.821.333/SP	60	REsp n. 1.373.705/MG	110	REsp n. 886.524/SP
11	AREsp n. 1.3935.62/RJ	61	REsp n. 1.317.439/MG	111	REsp n. 949.429/SP
12	REsp n. 1.820.170/SP	62	REsp n. 1.313.093/MG	112	REsp n. 905.035/SC
13	REsp n. 1.821.334/BA	63	REsp n. 1.197.444/RJ*	113	REsp n. 781.431/BA
14	REsp n. 1.561.496/RN	64	REsp n. 1.310.881/TO	114	REsp n. 770.365/RS*
15	REsp n. 1.808.375/SP	65	REsp n. 1.328.976/DF	115	REsp n. 731.109/PR
16	REsp n. 1.769.181/SP	66	REsp n. 1.319.583/MT	116	REsp n. 667.032/AL**
17	REsp n. 1.805.282/SC	67	REsp n. 1.294.318/RJ	117	REsp n. 412.845/RS
18	REsp n. 1.797.780/SP	68	REsp n. 1.308.512/MT	118	REsp n. 495.933/RS
19	REsp n. 1.701.826/RJ*	69	REsp n. 1.308.865/PA	119	REsp n. 468.354/MG
20	REsp n. 1.774.811/GO	70	REsp n. 1.204.794/SP	120	REsp n. 469.366/PR
21	REsp n. 1.731.782/MS	71	REsp n. 1.167.776/SP	121	REsp n. 220.088/SP
22	REsp n. 1.728.658/MS*	72	REsp n. 1.306.834/PR		
23	REsp n. 1.728.661/MS*	73	REsp n. 1.343.371/AM		
24	REsp n. 1.734.001/GO	74	REsp n. 1.310.984/DF		
25	REsp n. 1.713.475/MS	75	REsp n. 1.314.092/PA		
26	REsp n. 1.718.955/AP	76	REsp n. 1.304.148/MG		
27	REsp n. 1.713.534/RJ	77	REsp n. 1.280.826/MT		
28	AREsp n. 752.686/RS	78	REsp n. 1.281.881/BA		
29	REsp n. 1.737.026/SP	79	REsp n. 1.342.412/BA		
30	REsp n. 1.684.231/SC	80	REsp n. 1.319.515/ES		
31	REsp n. 1.568.939/SP	81	REsp n. 1.315.092/RJ		
32	REsp n. 1.653.007/RS*	82	REsp n. 1.264.753/PR		
33	REsp n. 1.667.443/PE	83	REsp n. 1.244.028/RS		
34	REsp n. 1.653.591/MT	84	REsp n. 1.202.024/MA		
35	REsp n. 1.374.511/RN	85	REsp n. 1.190.846/PI		
36	REsp n. 1.610.169/BA	86	REsp n. 1.203.133/MT		
37	REsp n. 1.651.676/PR	87	REsp n. 967.841/PA		
38	REsp n. 1.637.831/SP	88	REsp n. 1.068.376/DF		
39	REsp n. 1.587.576/PA	89	REsp n. 1.111.959/MG		
40	REsp n. 1.623.947/RJ	90	REsp n. 1.177.290/MT		
41	REsp n. 1.391.575/BA	91	REsp n. 1.135.548/PR		
42	REsp n. 1.189.353/ES	92	REsp n. 1.115.452/MA		
43	REsp n. 1.584.112/PB	93	REsp n. 1.078.640/ES		
44	REsp n. 1.582.135/SP	94	REsp n. 1.046.084/SP		
45	REsp n. 1.215.368/ES	95	REsp n. 1.134.638/MT		
46	REsp n. 1.189.008/MT	96	REsp n. 1.085.218/RS		
47	REsp n. 1.264.707/BA	97	REsp n. 1.098.824/SC		
48	REsp n. 1.380.926/RS	98	REsp n. 535.967/RS		
49	REsp n. 1.361.004/BA	99	REsp n. 1.072.750/RS		
50	REsp n. 1.232.449/MT	100	REsp n. 949.452/SP		

Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

<sup>316</sup> \*Processos excluídos da análise por não tratarem do objeto deste trabalho. \*\*Houve superveniente perda do objeto.

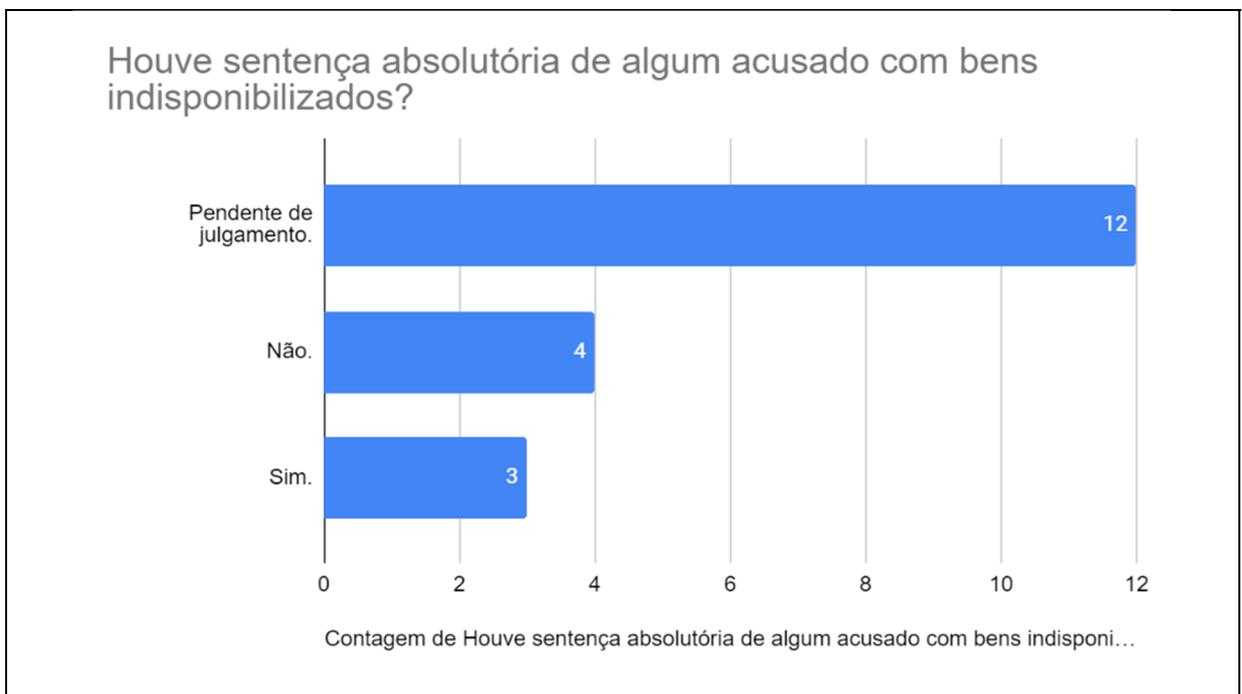
## APÊNDICE IV – DADOS DO TJDFT

**Gráfico 1: Quantidade de pedido de indisponibilidade de bens no TJDFT entre setembro de 2014 e janeiro de 2022<sup>317</sup>**



Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

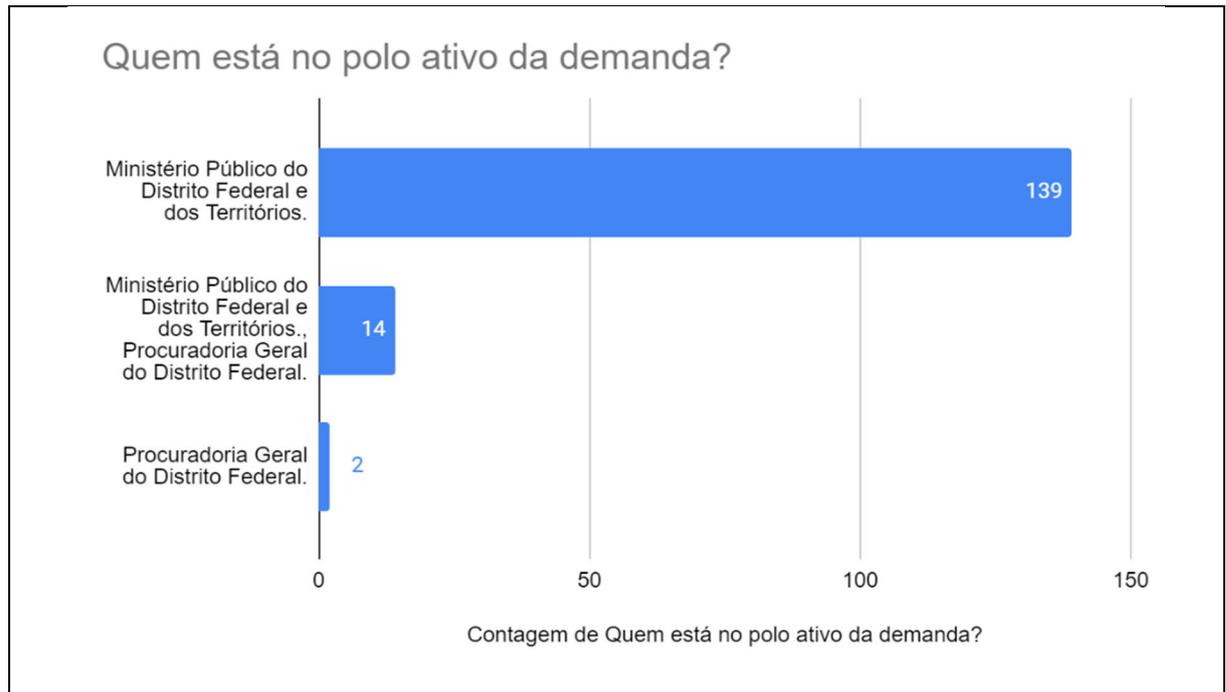
**Gráfico 2: Quantidade de sentenças absolutórias em casos que houve a decretação da indisponibilidade de bens**



Fonte: elaborado pelo autor, 2022.

<sup>317</sup> A título de curiosidade, destaca-se que do volume de 155 processos encontrados no PJe da 1ª Instância do TJDFT, foi possível identificar que as Administrações Regionais do Distrito Federal respondem por aproximadamente 51% dos casos de improbidade protocolados entre setembro de 2014 e janeiro de 2022, sendo que a maioria das ações envolve a contratação de eventos culturais em parceria com a Secretaria de Estado de Cultura.

**Gráfico 3: Atuação das instituições no combate à improbidade administrativa no âmbito do Distrito Federal**



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do TJDFT, 2022.