

ano 24 – n. 97 | julho/setembro – 2024
Belo Horizonte | p. 1-234 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v24i97
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Revisão: Nathalia Campos

Diagramação: Derval Braga

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Remeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A tutela provisória de indisponibilidade de bens no regime da Lei de Improbidade Administrativa

Provisional protection of unavailability of assets under the Administrative Impropriety Law

Dijeison Nascimento*

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) (Brasília-DF, Brasil)
<https://orcid.org/0000-0002-0158-7136>
dijeison@gmail.com

Fábio Lima Quintas**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) (Brasília-DF, Brasil)
<https://orcid.org/0000-0002-6641-6709>
fabioquintas@idp.edu.br

Recebido/Received: 06.02.2023 / 06 February 2023

Aprovado/Approved: 09.09.2024 / 09 September 2024

Como citar este artigo/How to cite this article: NASCIMENTO, Dijeison; QUINTAS, Fábio Lima. A tutela provisória de indisponibilidade de bens no regime da Lei de Improbidade Administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 24, n. 97, p. 95-125, jul./set. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i97.1757.

* Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) (Brasília-DF, Brasil). Bacharel em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) (Brasília-DF, Brasil). Bacharel em Arquivologia pela Universidade de Brasília (UnB) (Brasília-DF, Brasil). Servidor público no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

** Professor do Programa de Pós-Graduação do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) (Brasília-DF, Brasil). Pós-doutor em Ciências Jurídico-Processuais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito do Estado pela Universidade de Brasília (UnB) (Brasília-DF, Brasil). Advogado.

Resumo: Este trabalho tem o objetivo de analisar a constitucionalidade do atual regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 14.230/2021. A metodologia utilizada na investigação foi a descritiva-exploratória, com destaque para a análise da argumentação jurídica construída ao longo dos últimos 20 anos pela doutrina e pela jurisprudência. Primeiramente, foram apresentados os contornos da improbidade administrativa no ordenamento pátrio e os aspectos jurisprudenciais, doutrinários e legais relacionados à medida cautelar de indisponibilidade de bens em ações de improbidade. Na sequência, discorreu-se sobre as características essenciais das medidas cautelares no âmbito do Processo Civil e Penal, o que contribuiu para a análise da constitucionalidade do atual regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens. Por fim, no último tópico, foi feita a análise da constitucionalidade do novo regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens em ações de improbidade administrativa, concluindo 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 conforma com os princípios jurídicos vigentes no sistema normativo brasileiro.

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

Abstract: This study aims to analyze the constitutionality of the current regime of provisional protection of unavailability of assets, sanctioned in the Brazilian legal system by Law No. 14,230/2021. The methodology used in the investigation was descriptive-exploratory, with emphasis on the analysis of the legal arguments built over the last 20 years by doctrine and jurisprudence. Firstly, the contours of administrative improbity in the national order and the jurisprudential, doctrinal and legal aspects related to the precautionary measure of unavailability of assets in actions of improbity were presented. Next, the essential characteristics of precautionary measures within the scope of Civil and Criminal Procedure were discussed, which contributed to the analysis of the constitutionality of the current regime of provisional protection of unavailability of assets. Finally, in the last topic, an analysis was made of the constitutionality of the new regime of provisional protection of unavailability of assets in actions of administrative improbity, concluding that the new legal device, which demands the presence of the double requirement of precautionary measures (*fumus boni iuris* and *periculum in mora*), is the one that best conforms to the legal principles in force in the Brazilian normative system.

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

Sumário: 1 Introdução – 2 Contornos da improbidade administrativa – 3 Indisponibilidade de bens em ações de improbidade administrativa – 4 Medidas cautelares no âmbito do Processo Civil e do Processo Penal – 5 Análise da constitucionalidade do artigo 16, §3º, da Lei nº 8.429/1992 – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

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

Com o objetivo de pacificar diversos conflitos interpretativos referentes ao texto do artigo 7 da Lei nº 8.429/1992, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou

importantes teses jurídicas sobre o assunto, sendo uma das principais a que trata da tutela provisória em decretos de indisponibilidade de bens. Tornou-se predominante, no Tribunal, entre os anos de 2002 e 2008, o entendimento de que a tutela provisória nos decretos de indisponibilidade de bens se tratava de tutela de urgência, demandando a presença obrigatória do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a sua efetivação. O posicionamento do STJ começou a sofrer modificações em 2009, sendo definitivamente alterado no julgamento do REsp nº 1.366.721/BA, no ano de 2014, quando a Corte Superior consolidou seu entendimento no sentido de que haveria *periculum in mora* presumido na tutela provisória de indisponibilidade de bens. No entendimento do STJ:

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”.¹

Posteriormente, o tema voltou a ter grande destaque em virtude da discussão do Projeto de Lei nº 10.887/2018 e da sua posterior conversão na Lei nº 14.230/2021, que, entre muitos pontos polêmicos, alterou a Lei nº 8.429/1992 no tocante à tutela provisória de indisponibilidade de bens. Após a entrada em vigência da Lei nº 14.230/2021, o pedido de indisponibilidade de bens passou a demandar a comprovação do perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, aplicando-se, quando cabível, o regime da tutela provisória de urgência.² Poderia o legislador ordinário imprimir nova conformação ao instituto da indisponibilidade de bens? Estaria no âmbito de conformação do legislador ordinário essa alteração legislativa, voltada a superar o entendimento que se firmou no STJ sob o regime dos recursos repetitivos?

Nesse contexto, o presente estudo objetiva analisar a constitucionalidade da inovação normativa prevista no artigo 16, §3º, da Lei nº 8.429/1992, levando-se em consideração elementos centrais da argumentação jurídica construída ao longo

¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 701. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 26 de fevereiro de 2014. *Precedentes Qualificados*, Brasília, DF, 19 set. 2014. Disponível em: encurtador.com.br/CGHJ2. Acesso em: 10 jan. 2023.

² 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 [Atualizada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021]. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: l1nk.dev/Kkz0u. Acesso em: 3 nov. 2021.

dos anos pela doutrina e pela jurisprudência. Para cumprir o propósito, o método de abordagem será o descritivo-exploratório, subsidiado pela técnica de pesquisa bibliográfica e documental, tendo em vista o vasto material produzido sobre medidas cautelares, indisponibilidade de bens, princípios jurídicos e Direito Sancionador.

Quanto à estrutura, primeiramente, serão analisados os contornos da ação de improbidade administrativa no Brasil, levando em consideração o combate à corrupção, o advento da Lei de Improbidade Administrativa e as polêmicas em torno da sua atualização. O segundo momento da pesquisa abordará a evolução jurisprudencial e os desdobramentos doutrinários relacionados à indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa, ocasião em que se apresentará o resultado de pesquisa de dados realizada no Portal de Jurisprudência do STJ, com a síntese dos principais argumentos utilizados pela Corte em relação à natureza jurídica da tutela provisória de indisponibilidade de bens. Na sequência, serão estudadas as características essenciais das medidas cautelares no âmbito do Processo Civil e Penal, explorando os elementos relacionados à observância do devido processo legal, do caráter excepcional da medida e do dever de fundamentação. Por fim, após o levantamento dos aspectos legais, jurisprudenciais e doutrinários, será possível consolidar, no último tópico, a análise da constitucionalidade do novo regramento da tutela provisória de indisponibilidade de bens.

2 Contornos da ação de improbidade administrativa

Determinados atos de improbidade administrativa, especialmente aqueles tipificados como enriquecimento ilícito e os que causam prejuízo ao Erário, têm o potencial de comprometer diretamente a prestação de muitos direitos fundamentais. Para Osmar Veronese e Mariane Ribeiro Simch, “(...) a implementação dos direitos sociais depende diretamente da proteção do patrimônio público, o que deve ser feito pelos diversos meios e ferramentas disponíveis”.³

No Brasil, o enfrentamento aos atos de improbidade no âmbito da Administração Pública é uma exigência prevista no art. 37, §4º, da Constituição de 1988.⁴ Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves ponderam que “(...) teve o Constituinte originário

³ VERONESE, Osmar; SIMCH, Mariane Ribeiro. A responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa: uma resposta à cultura do “jeitinho brasileiro”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 230, jan./mar. 2020.

⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: encurtador.com.br/zCMOW. Acesso em: 29 out. 2021. O art. 37, §4º, da Constituição de 1988, estabelece 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”.

o mérito de prever a necessidade de criação de um microsistema de combate à improbidade”,⁵ considerado pelo STF um ato ilícito civil qualificado e que exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei.⁶ Para regulamentar a exigência constitucional, foi criado o Projeto de Lei nº 1.446/1991.⁷ Durante sua tramitação, a referida proposta legislativa recebeu mais de 300 emendas,⁸ tendo em vista que alguns parlamentares viram uma oportunidade de dar “(...) vazão a um populismo sem precedentes e de ficarem conhecidos na história política como os precursores de um sistema eficaz de combate a corrupção”.⁹

Foi nesse contexto sociopolítico de busca por alternativas para o combate aos ilícitos contra a Administração Pública que surgiu a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), diploma que passou a ser considerado um avanço no enfrentamento à corrupção e um importante instrumento de tutela da moralidade e de defesa do patrimônio público¹⁰ por meios distintos da sanção penal.

Passados aproximadamente 30 anos do advento e da aplicação do texto original da Lei nº 8.429/1992, foi elaborado pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 10.887/2018, que tinha o propósito de atualizar o regime jurídico estabelecido pela Lei de Improbidade Administrativa. Durante sua tramitação, houve a participação ativa das principais entidades de classe relacionadas aos gestores municipais, pois, de acordo com dados do CNJ (voltados especificamente para processos de improbidade administrativa com condenação definitiva entre os meses de maio de

⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 164.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. *Dje*: Brasília, DF, p. 46, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/vyCNT. Acesso em: 17 jan. 2023.

⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos EM.GM/SA/308, de 14 de agosto de 1991, do Senhor Ministro de Estado da Justiça. *Diário do Congresso Nacional*: Brasília, DF, Seção 1, p. 14-124, 14 ago. 1991. Disponível em: encurtador.com.br/IJOU9. Acesso em: 7 jul. 2022.

⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: encurtador.com.br/acsMN. Acesso em: 6 jul. 2022.

⁹ PEREIRA FILHO, Benedito Cerezo. Tutela do Direito nas ações por ato de improbidade administrativa: um olhar garantista. *Revista Síntese: Direito Administrativo*, São Paulo, v. 12, n. 141, p. 77, set. 2017. Disponível em: l1nq.com/XVEqn. Acesso em: 7 jul. 2022.

¹⁰ 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 1.199 da repercussão geral do STF*. Curitiba: Juruá, 2022. cap. 1, p. 11.

1995 e julho de 2016), 96,2% das pessoas jurídicas lesadas eram municipais,¹¹ o que acabou por atrair os prefeitos brasileiros para o centro do debate sobre a atualização da LIA. Destaca-se que, em municípios de pequeno porte, mesmo quando não ocorre a condenação final do gestor, o simples fato de haver o ajuizamento de ação de improbidade pode gerar consequências devastadoras para a carreira política do acusado. De acordo com Luzardo Faria e Bruno Guimarães Bianchi, “(...) não é raro que veículos de comunicação revolvam integralmente ações de improbidade, buscando fatos ou curiosidades que atraiam a atenção de seu público acerca do administrador envolvido”.¹² Em complemento, Rodrigo Mazzei e Bruno Pereira ponderam que 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.¹³

Nessa conjuntura, após alguns anos de tramitação e intenso debate no âmbito do Congresso Nacional, instância constitucionalmente competente para regulamentar o art. 37, §4º, o Projeto de Lei nº 10.887/2018 foi definitivamente aprovado, dando origem à Lei nº 14.230/2021. Após sua publicação, o Ministério Público Federal (MPF), por meio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, emitiu a Nota Técnica nº 01/2021 e a Orientação Normativa nº 12/2021, com o objetivo de instruir seus membros sobre como deveria ocorrer a interpretação e a aplicação das atualizações da Lei de Improbidade Administrativa no Brasil. No tocante à tutela provisória de indisponibilidade de bens, o MPF ponderou 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”.¹⁴ O *Parquet* passou a defender que a nova norma provocaria a redução da proteção cautelar do bem jurídico atingido pelo ato de improbidade

¹¹ INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO. *Radiografia das condenações por improbidade administrativa*. São Paulo: Instituto Não Aceito Corrupção, 2017. 14 p. p. 12. Disponível em: encurtador.com.br/qtY56. Acesso em: 8 dez. 2021.

¹² FARIA, Luzardo; BIANCHI, Bruno Guimarães. Improbidade administrativa e dano ao Erário presumido por dispensa indevida de licitação: uma crítica à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 168-169, jul./set. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.1012.

¹³ 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. 113.

¹⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica 1/2021: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021*. Brasília, DF: 5ª CCR, 2021. 39 p. Disponível em: encr.pw/QNqYr. Acesso em: 29 nov. 2021.

administrativa, sem a apresentação de uma justificativa constitucional adequada. Em contraposição ao MPF, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) propôs a Reclamação nº 1.01378/2021-90 junto ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP),¹⁵ alegando que a orientação institucional “(...) 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”.¹⁶

Trata-se de um debate carregado de muita complexidade, pois as sanções e medidas da LIA podem comprometer 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 à pessoa, devem incidir sobre a Lei nº 8.429/1992. 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”.¹⁷

Diante das informações apresentadas, nota-se que o atual regime da tutela provisória de indisponibilidade de bens, presente no artigo 16, §3º, da Lei 8.429/1992, trouxe para o sistema jurídico brasileiro uma normatização bastante controvertida e que está inserida em um contexto jurídico-político com diversas nuances, tais como: 1) combate à corrupção; 2) alteração da norma que orienta a tutela provisória de indisponibilidade de bens; 3) superação de posicionamento jurisprudencial do STJ sobre a presunção do *periculum in mora*; 4) proteção ao Erário; 5) Direito Sancionador e 6) preservação dos direitos e garantias fundamentais dos acusados. Esse conjunto de fatores demonstra a importância de aprofundar o debate sobre os contornos jurisprudenciais e doutrinários que cercam a temática.

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Reclamação 1.01378/2021-90. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Ministério Público Federal. Relator: Consel. Reinaldo Reis Lima, 3 de março de 2022. *Caderno Processual*: Brasília, DF, p. 1-13, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/acsPV. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹⁶ CFOAB. Reclamação Para Preservação da Autonomia do Ministério Público, Com Pedido de Liminar. *CFOAB*, Brasília, DF, p. 6, 17 nov. 2021. Disponível em: encurtador.com.br/nLP27. Acesso em: 29 nov. 2021.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.240. Eliseu Lemos Padilha. Ministério Público Federal. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 10 de maio de 2018. *Dje*: Brasília, DF, p. 20, 22 ago. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/bxHPO. Acesso em: 21 set. 2022.

3 Indisponibilidade de bens em ações de improbidade administrativa

O ponto de partida deste tópico tem a finalidade de identificar elementos jurídicos relacionados à discussão sobre a natureza da tutela provisória de indisponibilidade de bens. Para cumprir o objetivo proposto, foi realizado estudo dos acórdãos proferidos nas ações de improbidade administrativa em tramitação no STJ, de forma a mapear os argumentos jurisprudenciais utilizados nas decisões relativas aos requisitos das tutelas provisórias.¹⁸ A análise dos dados do STJ permitiu verificar que o primeiro acórdão a tratar, de forma mais aprofundada, da natureza jurídica da medida cautelar de indisponibilidade de bens na Corte foi o REsp nº 469.366/PR, que chegou ao Tribunal em outubro de 2002 e teve como relatora a ministra aposentada Eliana Calmon, lotada na 2ª Turma. No julgamento do referido recurso especial, o acórdão foi 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),¹⁹ tendo sido a tese fixada no referido julgamento sistematicamente referenciada em diversos acórdãos posteriores.²⁰

Os dados analisados demonstram que, em 2009, a jurisprudência do STJ iniciou seu paulatino processo de mudança. A partir de então, a Segunda Turma do STJ

¹⁸ 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 pesquisa foi capturar, da forma mais eficiente possível, os processos que apresentassem os seguintes parâmetros nos metadados ou no inteiro teor do acórdão: 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, o Portal de Jurisprudência da Corte retornou 121 processos, dos quais 9 não discutiam matéria de interesse deste trabalho e um apresentou superveniente perda do objeto. Das 111 ações judiciais restantes, 13 foram objeto de súmula, o que fez com que os ministros não se posicionassem em relação ao mérito da indisponibilidade de bens. Logo, após a efetivação de todos os filtros necessários, restaram para análise 98 acórdãos distribuídos ao longo de aproximadamente 20 anos para as duas Turmas de Direito Público do STJ (1ª e 2ª Turmas). No conjunto de processos analisados, foi possível identificar os principais argumentos utilizados pelos ministros do STJ no desenvolvimento das suas teses.

¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório no REsp 469.366/PR. Osmar José Serraglio e Outro. Ministério Público do Estado do Paraná. Relatora: Min.ª Eliana Calmon, 2 de junho de 2003. *Dje*: Brasília, DF, p. 6, 2 jun. 2003. Disponível em: l1nq.com/OxV96. Acesso em: 2 fev. 2022.

²⁰ REsp nº 469.366/PR; REsp nº 495.933/RS; REsp nº 731.109/PR; REsp nº 905.035/SC; REsp nº 821.720/DF; REsp nº 806.301/PR; REsp nº 958.582/MG; REsp nº 769.350/CE; REsp nº 811.979/SP; REsp nº 840.930/PR.

passou a defender que o “(...) *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’”.²¹ Conforme a nova tese foi incorporada aos julgados da Corte Superior, a interpretação que defendia a necessidade de comprovação do duplo requisito, antes majoritária e sistematicamente referenciada, iniciou seu movimento de declínio.²²

A análise dos processos também permitiu identificar que a maior parte dos acórdãos apresenta como fundamentação a ementa ou trechos de decisões do próprio relator ou de outros magistrados adeptos à 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 mera reprodução de decisões antecessoras. Neles, os fundamentos jurídicos das teses adotadas foram mais bem estruturados e desenvolvidos.²³

Na defesa da tese da comprovação objetiva do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, foram encontrados os seguintes argumentos jurisprudenciais: 1) 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;²⁴ 2) o simples ajuizamento da ação de improbidade não seria motivo suficiente para a decretação da indisponibilidade dos bens, pois se devem considerar os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e da razoabilidade, bem como o do devido processo legal;²⁵ 3) a improbidade administrativa, por se tratar de direito com elevada carga sancionatória, demanda a imprescindível investigação

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão Resp 1.098.824/SC. Marco Antônio Calia Kranz. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relatora: Min.^a Eliana Calmon, 23 de junho de 2009. *Dje*: Brasília, DF, p. 1, 4 ago. 2009. Disponível em: l1nq.com/BzEw9. Acesso em: 2 fev. 2022.

²² 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, tentou manter vivo o posicionamento inicial da Corte (que pregava a obrigatoriedade de comprovação do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*), mas, na maioria das vezes, teve o seu voto vencido, e o acórdão foi redigido por algum magistrado adepto ao novo posicionamento, o que pode ser verificado nos seguintes processos: REsp nº 1.315.092/RJ; REsp nº 1.319.515/ES; REsp nº 1.366.721/BA; REsp nº 1.167.807/RJ; REsp nº 1.189.008/MT; REsp nº 1.561.496/RN; REsp nº 1.189.353/ES.

²³ REsp nº 1.315.092/RJ; REsp nº 1.319.515/ES; REsp nº 1.366.721/BA; REsp nº 1.189.008/MT; REsp nº 1.561.496/RN; REsp nº 1.264.707/BA; REsp nº 1.391.575/BA; REsp nº 469.366/PR; REsp nº 769.350/CE.

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório no REsp 469.366/PR. Osmar José Serraglio e Outro. Ministério Público do Estado do Paraná. Relatora: Min.^a Eliana Calmon, 2 de junho de 2003. *Dje*: Brasília, DF, p. 6, 2 jun. 2003. Disponível em: l1nq.com/OxV96. Acesso em: 2 fev. 2022.

²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 769.350/CE. Ministério Público Federal. José Gerardo Oliveira de Arruda Filho e Outros. Relator: Min. Humberto Martins, 6 de maio de 2008. *Dje*: Brasília, DF, p. 5, 16 maio 2008. Disponível em: encl.pw/LTM8z. Acesso em: 2 fev. 2022.

probatória, de modo que a responsabilidade do acusado não seja presumida;²⁶ 4) 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;²⁷ 5) 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 dilapidar seu patrimônio, a ponto de dispensar a necessária configuração do *periculum in mora*;²⁸ 6) o sistema jurídico brasileiro se equilibra sobre o princípio da dignidade da pessoa humana e da proeminência dos direitos fundamentais da pessoa,²⁹ garantias que estão fortemente ligadas à presunção de inocência do acusado e que são a essência e o fundamento da sociedade e 7) 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.³⁰

Por outro lado, contrapondo os argumentos apresentados, a análise dos recursos especiais revelou diversos fundamentos favoráveis à tese do *periculum in mora* presumido no comando legal, sendo eles: 1) 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”;³¹ 2) 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;³² 3) a indisponibilidade de bens é medida

²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.366.721/BA. União. C. C. de S. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 19 de setembro de 2014. *Dje*: Brasília, DF, p. 9, 19 set. 2014. Disponível em: l1nq.com/3JQrs. Acesso em: 18 nov. 2021.

²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.366.721/BA. União. C. C. de S. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 19 de setembro de 2014. *Dje*: Brasília, DF, p. 9, 19 set. 2014. Disponível em: l1nq.com/3JQrs. Acesso em: 18 nov. 2021.

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 905.035/SC. Roberto Schulze. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Castro Meira, 4 de setembro de 2007. *Dje*: Brasília, DF, p. 1, 18 set. 2007. Disponível em: l1nq.com/RxrGL. Acesso em: 1 fev. 2022.

²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.366.721/BA. União. C. C. de S. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 19 de setembro de 2014. *Dje*: Brasília, DF, p. 22, 19 set. 2014. Disponível em: l1nq.com/3JQrs. Acesso em: 18 nov. 2021.

³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto-vencedor no Resp 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferraço. Ministério Público Federal. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 22 de agosto de 2012. *Dje*: Brasília, DF, p. 11, 21 set. 2012. Disponível em: encurtador.com.br/GOXY6. Acesso em: 16 fev. 2022.

³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto-vencedor no Resp 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferraço. Ministério Público Federal. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 22 de agosto de 2012. *Dje*: Brasília, DF, p. 5-6, 21 set. 2012. Disponível em: encurtador.com.br/GOXY6. Acesso em: 16 fev. 2022.

³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.115.452/MA. Ministério Público Federal. Augusta Maria Costa Melo. Relator: Min. Herman Benjamin, 6 de abril de 2010. *Dje*: Brasília, DF, p. 5, 20 abr. 2010. Disponível em: encurtador.com.br/adtGN. Acesso em: 24 fev. 2022.

que, por força do art. 37, §4º, da Constituição, decorre automaticamente do ato de improbidade³³ e 4) o *periculum in mora* do pedido de indisponibilidade de bens 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.³⁴

Por fim, ainda em relação à análise dos dados jurisprudenciais, é importante destacar que, no âmbito do STJ, não foi encontrado um debate mais aprofundado sobre os aspectos constitucionais relacionados à tutela provisória de indisponibilidade de bens. Na Corte Superior, os votos dos ministros 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.³⁵

Após a apresentação dos fundamentos jurisprudenciais encontrados no STJ, o segundo ponto que merece atenção é o relacionado à argumentação doutrinária. Acompanhando a controvérsia jurisprudencial, parte dos autores dedicados ao estudo da improbidade administrativa considera que a medida cautelar deve apresentar o duplo requisito (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), em consonância com o atual texto da LIA e com a antiga jurisprudência do Tribunal da Cidadania, que vigorou entre os anos de 2002 e 2008. Por essa lógica, o pedido dos órgãos de persecução deve demonstrar a probabilidade do direito e comprovar objetivamente o fato que pode comprometer a eficácia do provimento final. 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)”.³⁶ Em manifestação doutrinária sobre a temática, o ministro Ricardo Lewandowski 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

³³ 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: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Min. Teori Albino Zavascki. *DJe*. Brasília, DF, p. 1, 14 de junho de 2012. Disponível em: encurtador.com.br/DOSTW. Acesso em: 27 abr. 2022.

³⁴ MARQUES, Mauro Campbell. *Improbidade administrativa*. Temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2016. p. 245.

³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.315.092/RJ. Fidelis Augusto Medeiros Rangel. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Min. Teori Albino Zavascki. *DJe*: Brasília, DF, p. 1, 14 jun. 2012. Disponível em: encurtador.com.br/DOSTW. Acesso em: 27 abr. 2022.

³⁶ SIMÃO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática*. 4. ed. Leme: JH Mizuno, 2019. 1070 p. p. 731.

periculum in mora, evitando-se qualquer automatismo no provimento judicial”.³⁷ 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 também é compartilhado por Gina Copola,³⁸ Walber de Moura Agra,³⁹ Daniel Amorim Assumpção Neves,⁴⁰ Marino Pazzaglini Filho,⁴¹ Marcelo Figueiredo,⁴² Mirna Cianci e Rita Quartieri.⁴³

Por outro lado, em contraste com o argumento que vigorou no STJ entre 2002 e 2008, parcela dos estudiosos sustenta que o *periculum in mora* deve ser presumido, o que permitiria viabilizar com mais efetividade o ressarcimento ao Erário. Em defesa dessa linha interpretativa estão Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, segundo os quais “(...) exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtar-se à efetividade da condenação, representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida em nível constitucional e legal”.⁴⁴ Em consonância com a argumentação apresentada na defesa do Tema nº 701, alguns autores sustentam que o *periculum in mora* presumido é uma forma de se obter maior nível de efetividade ao resultado do processo de improbidade administrativa, o que contribuiria para que fosse evitado o enriquecimento ilícito às custas do Erário. Entre eles, está José Roberto dos Santos Bedaque, para quem “(...) o legislador dispensou o *periculum in mora*, tendo em vista a gravidade do ato e a necessidade de garantir o ressarcimento do patrimônio público”.⁴⁵ Para

³⁷ 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. 162.

³⁸ COPOLA, Gina. A indisponibilidade de bens na Lei de Improbidade e o devido processo legal (Lei Federal nº 8.429/92, art. 7º). *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, v. 9, n. 96, p. 343, fev. 2009. Disponível em: encurtador.com.br/rxFRZ. Acesso em: 18 fev. 2022.

³⁹ AGRA, Walber de Moura. *Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 371 p. p. 312.

⁴⁰ 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. p. 300.

⁴¹ 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. p. 205.

⁴² FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 368 p. p. 69.

⁴³ CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. Indisponibilidade de bens na improbidade administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (org.). *Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 328.

⁴⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1061.

⁴⁵ BEDAQUE, José Roberto 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. 260.

essa vertente, quando se trata de improbidade administrativa, os riscos de danos irreversíveis ao patrimônio público militam em favor da sociedade, visto que as atuais possibilidades de ocultamento ou dilapidação patrimonial, impulsionados pelo avanço da tecnologia, podem inviabilizar o ressarcimento ao Erário.⁴⁶

Por fim, influenciado pelo importante debate político, jurisprudencial e doutrinário, o Congresso Nacional deu origem à Lei nº 14.230/2021 e consolidou a tese de que “(...) sem prova que corrobore as alegações do autor é inadmissível a determinação de indisponibilidade”.⁴⁷ Nesse sentido, não resta dúvida de que o Poder Legislativo se inclinou para uma leitura mais alinhada às garantias constitucionais do cidadão, posicionamento amplamente defendido no âmbito da jurisprudência do STJ entre os anos de 2002 e 2008 e que teve seus pontos e contrapontos exaustivamente debatidos na doutrina especializada.

Além dos aspectos apresentados no decorrer do presente tópico, também é de extrema relevância compreender as características norteadoras das medidas cautelares no âmbito do Processo Civil e do Processo Penal, uma vez que elas influenciam diretamente na aplicação da cautelar de indisponibilidade de bens solicitada no âmbito das ações de improbidade administrativa. Esses elementos serão trabalhados no tópico seguinte.

4 Medidas cautelares no âmbito do Processo Civil e do Processo Penal

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. Nas lições de José Carlos Barbosa Moreira, “(...) 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”.⁴⁸

⁴⁶ 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: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (org.). *Superior Tribunal de Justiça: doutrina: edição comemorativa, 25 anos*. Brasília, DF: STJ, 2014. p. 264-272. Disponível em: encurtador.com.br/oACHN. Acesso em: 10 set. 2022.

⁴⁷ 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. p. 60. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

⁴⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O novo processo civil brasileiro: exposição sistemática do procedimento*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 328 p. Disponível em: encr.pw/wfCx1. Acesso em: 14 abr. 2022. p. 309.

De acordo com o artigo 300 do CPC/2015, a tutela 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”.⁴⁹ Trata-se do principal instrumento processual adotado pelo legislador para proteger o direito verossímil de fatos cuja verificação pode tornar inútil a tutela jurisdicional.⁵⁰

No âmbito do Processo Civil, o pedido de tutela de urgência demanda ordinariamente a efetiva demonstração da presença de dois requisitos tradicionais (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), além da não produção do *periculum in mora* inverso. O *fumus boni iuris* é um requisito que está relacionado ao juízo de probabilidade e verossimilhança do direito, devendo o autor da ação convencer o magistrado de que a tutela final provavelmente lhe será concedida. No entendimento de 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”.⁵¹ 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.⁵²

Quanto ao *periculum in mora*, trata-se do “risco derivado do atraso inerente ao tempo que deve transcorrer até que recaia uma sentença definitiva no processo”.⁵³ Alexandre Freitas Câmara o define como “(...) uma situação de perigo iminente, resultante da demora do processo”.⁵⁴ Ovídio Araújo Baptista da Silva sustenta que 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.⁵⁵ Em análise relacionada ao CPC de 2015, César Artur de Souza pondera que “o art. 300 do novo C.P.C., ao fazer referência à demonstração do risco ao resultado útil do processo, tem por objetivo evitar tanto o ‘*pericolo da infruttuosità*’ quanto o

⁴⁹ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2015. Disponível em: encurtador.com.br/oxALW. Acesso em: 14 nov. 2021.

⁵⁰ 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. p. 295-296.

⁵¹ 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. p. 127.

⁵² THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo cautelar*. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. p. 64.

⁵³ CALAMANDREI, Piero. *Introdução ao estudo sistemático dos procedimentos cautelares*. Tradução: Carla Roberta A. Bassi. Campinas: Servanda, 2000. 245 p. p. 39.

⁵⁴ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. São Paulo: Grupo Gen, 2021. E-book. p. 172. Disponível em: encr.pw/uhQY6. Acesso em: 14 jan. 2023.

⁵⁵ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. *Teoria geral do processo civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 332 p. p. 309.

'*pericolo da tardività*'.⁵⁶ O primeiro indica as situações em que a fruição do Direito é prejudicada pela dissipação dos meios de satisfação. O segundo remete-se aos casos em que a decisão definitiva é tardia a ponto de permitir a lesão irreparável ao direito que se buscava tutelar.⁵⁷ César Artur de Souza também destaca que não basta a alegação de risco ao resultado útil do processo, sendo necessária a demonstração do perigo da demora e como ele pode comprometer a efetividade da tutela jurisdicional final. Por fim, sustenta que o *periculum in mora* será avaliado pelo juiz como uma circunstância objetiva e concreta acerca da idoneidade de um fato, natural ou voluntário, a produzir um dano.⁵⁸

Verificada a demonstração objetiva do duplo requisito (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*), o deferimento da medida cautelar também deve atentar-se para o eventual surgimento do *periculum in mora* inverso (ou reverso). De acordo com Humberto Theodoro Júnior, este ocorre quando "(...) o deferimento da medida de urgência, ao afastar o perigo de dano irreparável enfrentado pelo requerente, acaba por impor ao requerido que suporte risco igual ou maior (...) fala-se que esse tipo de solução é inaceitável, pois a avaliação do perigo deve comportar-se como via de mão dupla".⁵⁹ Destaca-se que não é coerente com a sistemática processual, inspirada na Constituição de 1988, que o deferimento de determinada medida cautelar apenas altere o sujeito a ser submetido ao risco da demora. Nesse sentido, o magistrado deve atuar com extrema cautela, visando minimizar ou eliminar o perigo e não simplesmente repassá-lo, sob pena de comprometer a igualdade de tratamento e a segurança jurídica.

Além dos pressupostos estabelecidos na lei processual, outro aspecto que precisa ser considerado quando do deferimento da medida cautelar é a garantia constitucional do devido processo legal, que tem como um de seus fundamentos o processo justo e adequado à realização dos direitos lesados.⁶⁰ José Roberto dos Santos Bedaque afirma que o processo judicial deve ser modelado às garantias fundamentais, suficientes para torná-lo *equo, correto, giusto*,⁶¹ em consonância

⁵⁶ SOUZA, Artur César de. *Tutela provisória: tutela de urgência e tutela de evidência*. São Paulo: Almedina, 2017. E-book. 394 p. p. 181. Disponível em: encr.pw/1RtP5. Acesso em: 14 jan. 2023.

⁵⁷ REIS, Nathiella Zanelato do. *O fenômeno da urgência na tutela provisória do Código de Processo Civil*. 2022. 219 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022. cap. 3, p. 134. Disponível em: encurtador.com.br/hwLOU. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁵⁸ SOUZA, Artur César de. *Tutela provisória: tutela de urgência e tutela de evidência*. São Paulo: Almedina, 2017. E-book. 394 p. p. 181. Disponível em: encr.pw/1RtP5. Acesso em: 14 jan. 2023.

⁵⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 62. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. 1068 p. p. 577. Disponível em: l1nq.com/CtpUB. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁶⁰ FUX, Luiz. *Teoria geral do processo civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 408 p. p. 62.

⁶¹ 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. p. 71.

com o comando constitucional, segundo o qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.⁶²

Por fim, em função do potencial comprometimento do livre gozo de direitos fundamentais do acusado, o Estado também deve observar a característica da excepcionalidade. Nesse contexto, é importante compreender que a regra no Direito brasileiro é que eventuais danos ou alegações sejam devidamente comprovados pelo ofendido, de forma que, somente em situações consideradas excepcionais, o perigo da demora poderá ser dispensado, como ocorre nos casos de tutela de evidência, em que o perigo da demora é ínsito e a urgência é *in re ipsa*.⁶³

No caso da utilização das medidas cautelares no âmbito do Processo Penal, por se tratar da *ultima ratio* do sistema jurídico, é imperativo que o Estado, no exercício da jurisdição, observe os direitos dos cidadãos em relação a eventuais abusos que possam ser praticados por seus agentes, levando-se em conta a excepcionalidade, o devido processo legal e a valorização da apresentação das provas dos fatos alegados. André Nicolitt destaca que “(...) as restrições às liberdades públicas só podem ocorrer de forma excepcional, sendo inadmissível sua vulgarização”.⁶⁴ Em complemento, Ada Pellegrini Grinover, Antônio Scarance Fernandes e Antonio Magalhães Gomes Filho sustentam que as medidas cautelares penais só podem ser adotadas “(...) após um procedimento qualificado por garantias mínimas”.⁶⁵

As medidas cautelares penais podem ser didaticamente categorizadas em pessoais, instrutórias e patrimoniais. As medidas 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. A segunda classificação é representada pelas instrutórias, que possuem a finalidade de preservar elementos probatórios ou de assegurar reparação do dano proveniente do crime.⁶⁶ A última categoria trata das patrimoniais, que são utilizadas para “(...) compensar ou ao menos minimizar os prejuízos econômicos causados pela infração penal ao ofendido, dando-lhe

⁶² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: encurtador.com.br/zCMOW. Acesso em: 29 out. 2021.

⁶³ DONIZETTI, Elpidio. *Curso de Direito Processual Civil*. São Paulo: Grupo Gen, 2022. *E-book*. p. 448. Disponível em: encl.pw/1FAHJ. Acesso em: 14 jan. 2023.

⁶⁴ NICOLITT, André. *Processo Penal Cautelar: prisão e demais medidas cautelares*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p. p. 56.

⁶⁵ 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. p. 266.

⁶⁶ 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. p. 103.

instrumentos com os quais poderá garantir o princípio da responsabilidade patrimonial. Ou seja, são medidas de urgência referentes ao ressarcimento do dano”.⁶⁷

Nos três tipos de medidas cautelares penais apresentados, o requerente da tutela jurisdicional deve fornecer prova que convença o juiz acerca do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora/periculum libertatis*. No caso das medidas cautelares penais patrimoniais, que seguramente são as que mais se assemelham à tutela provisória de indisponibilidade de bens presente na LIA, rechaça-se de forma 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. Para Aury Lopes Júnior, “(...) toda cautela é necessária no momento de utilizar as medidas assecuratórias, sublinhando-se a importância de prova do *fumus commissi delicti* e do *periculum in mora*, e não se admitindo presunções contra o réu”.⁶⁸ Guilherme Nucci complementa ao afirmar que “(...) a gravidade abstrata não serve de orientação ao magistrado para a tomada de decisões concretas no processo. Logo, qualquer medida cautelar (prisão ou alternativa) deve ser fixada de acordo com o caso concreto, sem nenhum padrão estabelecido de antemão”.⁶⁹

Por fim, é importante ressaltar que, além da observância aos elementos destacados anteriormente (duplo requisito, não existência de *periculum in mora* inverso, devido processo legal e excepcionalidade do instituto), o órgão julgador, ao decidir sobre a medida cautelar, deve atuar de forma clara, precisa e fundamentada, em conformidade com o que determina o artigo 93, IX, da Constituição de 1988. Em relação ao *periculum in mora*, Antônio Cláudio da Costa Machado ressalta que a fundamentação deve ser “(...) robusta, somente inferior à das sentenças, pois todos os atos de extremada relevância para as partes só podem nascer do exame cuidadoso de vários pontos e dúvidas imersos no próprio *meritum causae* além de outros relacionados ao perigo da demora”.⁷⁰ A observância a esse conjunto de elementos é considerada essencial para a legitimidade das tutelas provisórias, pois prestigia as partes envolvidas e homenageia o devido processo legal e o Estado Democrático de Direito.

⁶⁷ RAMOS, João Gualberto Garcez. *A Tutela de Urgência no Processo Penal Brasileiro*: Doutrina e Jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 600 p. p. 40.

⁶⁸ LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito Processual Penal*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. 1248 p. p. 313.

⁶⁹ NUCCI, Guilherme de S. *Manual de Processo Penal*. Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2021. *E-book*. p. 407. Disponível em: encr.pw/zJFOv. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁷⁰ 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. p. 36-37.

5 Análise da constitucionalidade do artigo 16, §3º, da Lei nº 8.429/1992

O novo regime legal da improbidade administrativa foi inaugurado pelos Poderes Legislativo e Executivo no ano de 2021. Trata-se de um movimento reconhecido pelo STF como plenamente legítimo e válido (a independer da concordância ou não com seu mérito), uma vez que deriva da própria Constituição a delegação legislativa para a regulamentação do artigo 37, §4º, da Carta Magna.⁷¹

Partindo desse pressuposto, o primeiro aspecto a ser trabalhado neste tópico é o de que a atualização da Lei nº 8.429/1992 teve a pretensão de buscar mais estabilidade. Por esse motivo, passou a demandar uma leitura mais equilibrada, indicando, de forma clara, a necessidade de que os seus comandos normativos sejam interpretados e aplicados em conformidade com garantias tradicionalmente relacionadas ao Direito Sancionador,⁷² considerado, pela teoria jurídica, a *ultima ratio* do sistema jurídico.

Essa linha interpretativa está em consonância com a fundamentação desenvolvida pelo STF no julgamento do ARE nº 843.989/PR. Nela, ficou decidido que o Estado, na figura do Poder Judiciário, deve assegurar ao acusado em ação de improbidade administrativa a proteção de diversas garantias clássicas, entre elas o respeito à legalidade, à segurança jurídica, à estabilidade e ao devido processo legal.⁷³ Para o ministro Nunes Marques, há um vetor interpretativo que recomenda a aproximação do regime de improbidade administrativa ao Direito Penal, em razão do caráter repressivo de ambos.⁷⁴ Esse entendimento é semelhante ao que foi apresentado pelo ministro Gilmar Mendes na Reclamação nº 41.557/SP, segundo o qual “(...) a ação civil de improbidade administrativa trata de um procedimento que pertence ao chamado Direito Administrativo Sancionador, que, por sua vez, se aproxima muito do Direito Penal e deve ser compreendido como uma extensão do

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. *Dje*: Brasília, DF, p. 60, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/vyCNT. Acesso em: 17 jan. 2023.

⁷² 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. [Atualizada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021]. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1992. Disponível em: l1nk.dev/Kkz0u. Acesso em: 3 nov. 2021.

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. *Dje*: Brasília, DF, p. 74, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/vyCNT. Acesso em: 17 jan. 2023.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Improbidade administrativa: julgamento sobre mudanças na lei prossegue nesta quinta-feira (18). *Portal STF*, Brasília, DF, 17 ago. 2022. Disponível em: encurtador.com.br/cnuNW. Acesso em: 5 nov. 2022.

jus puniendi estatal e do sistema criminal”.⁷⁵ Ainda de acordo com o ministro Gilmar Mendes, no julgamento do ARE nº 843.989/PR, “(...) o caráter sancionatório e o severo conjunto de responsabilidades atrelado ao regime de improbidade coloca-o em zona de penumbra interpretativa”,⁷⁶ o que reforça a necessidade de reconhecer e aplicar determinadas garantias individuais agregadas à principiologia do Direito Penal, situação que já vem sendo reconhecida e efetivada pela doutrina majoritária, por tribunais brasileiros e pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH).⁷⁷

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 Penal, o que justifica a aproximação da medida cautelar de natureza civil aos princípios constitucionais de defesa do cidadão. Nessa perspectiva é o entendimento de Fábio Lima Quintas e Gustavo Fernandes Sales, para quem

(...) 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).⁷⁸ Essa perspectiva está em consonância com o defendido por Fredie Didier Jr. e Daniela Santos Bomfim, ao argumentarem que “a proximidade entre a ação penal e a ação de improbidade é evidente e inquestionável, em razão das sanções decorrentes, muito embora os regimes jurídicos sejam distintos, um de Direito Administrativo (Civil em sentido amplo), outro de Direito Penal”.⁷⁹

Feita essa análise introdutória, que evidencia alguns pontos de intersecção entre o Direito Processual Civil, o Processual Penal e o Direito Administrativo Sancionador, o segundo aspecto que merece atenção é o de que a decretação da

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 41.557/SP. Fernando Capez. Juiz Federal da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 de dezembro de 2020. *Dje*: Brasília, DF, p. 3-4, 10 mar. 2021. Disponível em: encurtador.com.br/qCHUJ. Acesso em: 17 jan. 2023.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. *Dje*: Brasília, DF, p. 332, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/vyCNT. Acesso em: 17 jan. 2023.

⁷⁷ 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) – Faculdade de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. cap. 4, p. 126-134. Disponível em: encr.pw/LNTUZ. Acesso em: 18 jan 2023.

⁷⁸ QUINTAS, Fábio Lima; SALES, Gustavo Fernandes. *Aplicação no tempo das novas regras de prescrição na ação de improbidade*. [S. l.]: [s. n.], 2022. Disponível em: encr.pw/VAZa3. Acesso em: 17 set. 2022.

⁷⁹ BOMFIM, Daniela Santos; DIDIER JR., Fredie. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 21, n. 67, p. 116, jan./mar. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/aADFT. Acesso em: 29 jan. 2023.

tutela provisória de indisponibilidade de bens não se afaste dos princípios jurídicos de proteção à pessoa, incluindo aqueles incorporados ao ordenamento brasileiro em virtude da assinatura de tratados e convenções internacionais, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.⁸⁰

Entre os princípios jurídicos a serem observados, o primeiro a que se faz referência é o da proporcionalidade, que, no entendimento de Alexy, é dividido em adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.⁸¹ É por meio da análise da proporcionalidade que se torna possível avaliar a viabilidade de utilização de medidas menos impactantes e capazes de evitar os danos que a generalidade de uma indisponibilidade de bens fundada no *periculum in mora* presumido pode provocar na vida do acusado. De acordo com Eduardo Chemale Selistre Peña, “(...) 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”.⁸² Nessa perspectiva, o ministro Luiz Fux pondera que o Poder Judiciário e os órgãos de controle não devem ir além do necessário e do proporcional para preservar a probidade da Administração.⁸³

O segundo princípio relacionado à indisponibilidade de bens é o do devido processo legal, previsto no art. 5º, LIV, da Constituição de 1988.⁸⁴ Ele demanda que o comportamento judicial garanta às partes isonomia, contraditório, direito à prova, fundamentação das decisões e presunção de inocência. No Estado Democrático de Direito, a busca por reparação futura do dano ao Erário deve ser balizada pelos preceitos que regem o processo adequado, observando-se as garantias estabelecidas pelo ordenamento jurídico, de forma que ninguém seja

⁸⁰ “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” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*. San José, 22 nov. 1969. Disponível em: l1nq.com/B7wP6. Acesso em: 6 jun. 2022).

⁸¹ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. 627 p. p. 116-117.

⁸² PEÑA, Eduardo Chemale Selistre. Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 38, v. 224, p. 345, out. 2013.

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. *Dje*: Brasília, DF, p. 375, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/vyCNT. Acesso em: 17 jan. 2023.

⁸⁴ 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 (...)” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: encurtador.com.br/zCMOW. Acesso em: 29 out. 2021).

impedido de dispor do seu patrimônio sem o devido processo legal, como determina o artigo 5º, LIV, da Constituição de 1988. Desse modo, não resta dúvida que a atual orientação normativa relacionada à tutela provisória de indisponibilidade de bens, 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, pois busca garantir às partes, entre outros elementos essenciais, a isonomia necessária ao pleno desenvolvimento do processo. De acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, “(...) qualquer ação ou omissão dos órgãos estatais em um processo, seja administrativo sancionador ou judicial, deve respeitar o devido processo legal”.⁸⁵

Por fim, também é importante analisar a indisponibilidade de bens sob viés da presunção de inocência. Trata-se de garantia subjetiva prevista no art. 5º, LVII, da Constituição de 1988, segundo a qual “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.⁸⁶ É uma importante “(...) garantia genérica da pessoa humana, estendida aos acusados em geral, a partir de um estatuto jurídico de liberdade outorgado originariamente aos cidadãos e às pessoas que transitam ou estão debaixo de um império de um Estado Democrático de Direito”.⁸⁷ Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira e Gustavo Henrique Schneider Nunes sustentam que, “(...) 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 da demonstração concreta do *periculum in mora*”.⁸⁸ André Nicolitt complementa esse entendimento, de forma muito precisa, ao argumentar que “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”.⁸⁹

Nesse contexto, é possível afirmar que o novo regime jurídico da tutela provisória de indisponibilidade de bens é o que mais possui aderência aos princípios

⁸⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Nadege Dorzema y Otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. nº Serie C No. 251. Relator: Diego García-Sayán. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 157, 24 out. 2012. Disponível em: encurtador.com.br/IRTXY. Acesso em: 17 jan. 2023.

⁸⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: encurtador.com.br/zCMOW. Acesso em: 29 out. 2021.

⁸⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. E-book. p. RB-6.1. Disponível em: encurtador.com.br/atZY8. Acesso em: 30 jan. 2023.

⁸⁸ FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; Nunes, Gustavo Henrique Schneider. *Ativismo judicial, indisponibilidade de bens e ação de improbidade administrativa*. Revista de Processo, São Paulo, ano 46, v. 315, p. 243, maio 2021.

⁸⁹ NICOLITT, André. *Processo penal cautelar: prisão e demais medidas cautelares*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p.

constitucionais de defesa do cidadão, já que a comprovação da presença do duplo requisito das cautelares permite reduzir, de forma clara, possíveis focos de insegurança no âmbito do Direito Sancionador, de modo a privilegiar a efetividade da tutela da probidade e a não-arbitrariedade por parte do Estado.

Feita essa abordagem relacionada à aplicação dos princípios jurídicos à indisponibilidade de bens, o terceiro aspecto que precisa ser levado em consideração é o que trata da duração da ação de improbidade administrativa e seus impactos na vida do acusado. Destaca-se que a utilização das medidas cautelares como instrumento de defesa da efetividade do processo acaba por inverter o ônus do tempo de sua tramitação em desfavor do réu.

Com o objetivo de aprofundar a análise nesse sentido, foi realizado um mapeamento do tempo médio de tramitação das ações de improbidade administrativa ajuizadas no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), no qual foram estudados 155 processos autuados entre outubro de 2014 e janeiro de 2022.⁹⁰ Com base nas informações extraídas, foi possível identificar que as ações de improbidade administrativa com pedido de indisponibilidade de bens possuem tempo de tramitação na primeira instância aproximadamente 75% maior em relação ao apurado nos julgamentos das ações sem o referido pedido cautelar.

A análise dos dados coletados também evidenciou que, após a concessão da tutela provisória, a tendência é que a situação financeira dos acusados atingidos pela medida fique bastante comprometida,⁹¹ principalmente quando a constrição recai sobre as contas bancárias do réu, como ocorreu no âmbito do Processo nº 0706290-66.2020.8.07.0018.⁹² Na referida ação, a empresa alegou a possibilidade de haver o comprometimento de sua atividade comercial, pois os valores bloqueados em dinheiro (R\$402.792,28) seriam destinados ao pagamento de diversos

⁹⁰ O referido corte teve como parâmetro a edição do Tema nº 701 e a efetiva coleta de dados. Das 167 ações encontradas, 155 se mostraram viáveis para o estudo. Desse total, quatro ações foram objeto de declínio de competência, quatro tiveram a distribuição cancelada, duas tratavam de cumprimento de sentença e duas não eram do período delimitado.

⁹¹ 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 seis 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%).

⁹² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ação Civil de Improbidade Administrativa 0706290-66.2020.8.07.0018. Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. PMH Produtos Médicos Hospitalares LTDA e Outros. *DJe-DF*. Brasília, DF, p. 539, 2020. Disponível em: encurtador.com.br/dekAR. Acesso em: 25 maio 2022.

fornecedores, o que prejudicaria toda a cadeia produtiva. Sendo assim, solicitou que a indisponibilidade realizada nas contas da instituição fosse direcionada ao imóvel que abrigava sua sede, avaliado em aproximadamente R\$48.415.000,00.

A análise dos dados do TJDFT permite afirmar que a decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens pelo magistrado requer muito cuidado, tendo em vista seu potencial para aniquilar a vida comercial da empresa.⁹³ Esse tipo de situação acende o alerta para a importância da verificação prévia de não existência do *periculum in mora* inverso, que representa a “(...) concretização de grave risco de ocorrência de dano irreparável, ou de difícil reparação, contra o impetrado ou o requerido, como consequência direta da própria concessão da medida liminar deferida ao impetrante ou ao requerente”.⁹⁴

O quarto tópico que merece atenção gira em torno do argumento de que a observância ao duplo requisito pode trazer prejuízo para o combate à corrupção. Apesar de o novo regime legal da indisponibilidade de bens conter determinação que pode demandar mais empenho e trabalho de inteligência dos órgãos de persecução, fatalmente essa nova orientação normativa é a que mais apresenta viabilidade jurídica na árdua tarefa de assegurar o equilíbrio, os direitos fundamentais dos acusados e a aplicação de dispositivos jurídicos relacionados ao Direito Sancionador. Ao reconhecer a necessidade do duplo requisito, o Judiciário 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 é que os elementos probatórios tenham a robustez necessária para comprovar o risco da demora, de forma a não se permitir a criação de um terreno fértil para a prática de excessos em prejuízo dos acusados.

Nessa perspectiva, ao surgir o primeiro sinal de que o réu esteja cometendo ou pretenda cometer atos de dilapidação patrimonial, caberá ao autor da ação solicitar ao Poder Judiciário a adoção das providências cabíveis, entre elas a indisponibilidade de bens dos acusados ou outra medida que considerar adequada. Ressalta-se que o pragmatismo da acusação não pode desconsiderar as garantias fundamentais que sustentam o Estado Democrático de Direito. Logo, não encontra respaldo no sistema jurídico o desprezo aos princípios constitucionais de defesa do cidadão, motivado na suposta gravidade do ato de improbidade, bem como não se deve levar

⁹³ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. 720 p. p. 170. Disponível em: l1nq.com/eserZ. Acesso em: 8 dez. 2021.

⁹⁴ FRIEDE, Reis. *Do periculum in mora inverso* (reverso). *Revista de Processo*, São Paulo, v. 39, n. 237, p. 162, nov. 2014. Disponível em: encl.pw/eExxK. Acesso em: 20 jan. 2023.

em consideração, isoladamente, o argumento de que o réu poderá dilapidar o seu patrimônio, com o objetivo de comprometer eventual execução futura. Conforme Janriê Rodrigues Reck e Maritana Mello Bevilacqua, a centralidade dos direitos fundamentais é fulcral para a interpretação da Lei de Improbidade Administrativa (...) sendo este no norte a ser seguido.⁹⁵

O autêntico e legítimo direito da sociedade de recuperar os recursos supostamente desviados dos cofres públicos não concede ao poder público a prerrogativa de violentar os princípios constitucionais de defesa do cidadão, as normas processuais vigentes e a teoria jurídica que embasa as medidas cautelares, o que torna a demonstração concreta do *periculum in mora* a tese mais compatível com o texto do artigo 5º, LIV, da Constituição de 1988, segundo o qual “ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Dessa forma, a demonstração concreta do *periculum in mora*, alinhada à jurisprudência que vigorou no STJ entre os anos de 2002 e 2008, passa a ser, novamente, um pressuposto de observância obrigatória nas tutelas provisórias de indisponibilidade de bens, sendo essa orientação a mais alinhada ao respeito aos Direitos Humanos.

Por fim, destaca-se que agir de modo a evitar presunções não retira da Lei de Improbidade Administrativa o seu reconhecido brilho em relação ao combate à corrupção. O enfrentamento aos ilícitos perpetrados contra a Administração Pública ainda é um importante objetivo na pauta do Estado. Entretanto, de acordo com Luzardo Faria e Bruno Guimarães Bianchi, é uma consequência nefasta quando, “(...) em prol da justiça e do fortalecimento da Administração Pública, combate-se a corrupção atropelando-se garantias constitucionais e criando entendimentos que destoam de qualquer fundamentação jurídica razoável”.⁹⁶ A repressão à corrupção não pode descambar para a inobservância aos princípios constitucionais e processuais vigentes, pois são eles que tornam viável a concretização da almejada 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.⁹⁷

⁹⁵ RECK, Janriê Rodrigues; BEVILACQUA, Maritana Mello. O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 24, n. 79, p. 202, jan./mar. 2020. Disponível em: l1nq.com/WFxn. Acesso em: 29 jan. 2023.

⁹⁶ FARIA, Luzardo; BIANCHI, Bruno Guimarães. Improbidade administrativa e dano ao Erário presumido por dispensa indevida de licitação: uma crítica à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 1670, jul./set. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.1012.

⁹⁷ 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. 285.

6 Considerações finais

A Lei de Improbidade Administrativa é um instrumento jurídico bastante utilizado no combate a ilícitos contra a Administração Pública brasileira. Por possuir um conjunto de normas com reconhecido destaque social e grande impacto no âmbito da estrutura do Estado, tornou-se objeto de muitos debates e questionamentos nos seus 30 anos de existência, o que fortaleceu o movimento em torno da sua modernização, que ocorreu em 2021. Dentre as diversas inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, destacou-se, neste trabalho, a que prevê que a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ser orientada pelos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador e pelos pressupostos clássicos que regem a tutela de urgência, obrigando o aplicador da medida a demonstrar a presença do duplo requisito das cautelares: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

Evidenciou-se que, por mais nobre que seja a missão de defesa da Administração Pública, ela não pode ser conduzida fora dos limites do devido processo legal, a qualquer custo e em desconsideração aos preceitos constitucionais estabelecadores das regras processuais que sustentam o sistema jurídico. Nessa perspectiva, o deferimento da tutela provisória de indisponibilidade de bens sem a observância das garantias vigentes é visto como um ato temerário, uma vez que se trata de uma medida jurídica de caráter excepcional, que pode comprometer não apenas a esfera patrimonial do acusado, mas também os direitos subjetivos relacionados à personalidade. É muito importante que o Poder Judiciário, quando da análise das solicitações de tutelas provisórias de indisponibilidade de bens, leve em consideração o estigma que a decisão pode ocasionar à imagem do réu perante a sociedade, mesmo que ocorra o arquivamento posterior da ação.

Portanto, com base na principiologia relacionada ao Direito Sancionador, na teoria clássica das medidas cautelares (civil e penal), nos direitos fundamentais dos acusados, na excepcionalidade desse tipo de remédio, no tempo de tramitação das ações de improbidade administrativa com pedido de indisponibilidade de bens e nos possíveis impactos na vida do réu, o presente estudo conclui que reconhecer a constitucionalidade do novo artigo 16, §3º, da Lei nº 8.429/1992, é uma medida que se impõe. Agir dessa forma, com base em uma interpretação mais voltada à defesa dos direitos fundamentais, não significa o enfraquecimento do combate à corrupção. O que se busca é que essa decisão seja tomada com respeito aos Direitos Humanos, privilegiando-se uma leitura mais alinhada aos preceitos constitucionais vigentes, em oposição à tese que milita em favor do eficientismo no Direito Sancionador.

Referências

AGRA, Walber de Moura. *Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 371 p. ISBN: 978-85-4500-247-5.

ALEX, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. 627 p. ISBN: 978-85-7420-87-25.

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. ISBN: 978-65-5860-016-9.

BOMFIM, Daniela Santos; DIDIER JUNIOR, Fredie. A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 21, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/aADFT. Acesso em: 29 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos EM.GM/SAA/308, de 14 de agosto de 1991, do Senhor Ministro de Estado da Justiça. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, DF, Seção 1, p. 14051-14193, 14 ago. 1991. Disponível em: encurtador.com.br/IJOU9. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.446, de 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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: encurtador.com.br/acsMN. Acesso em: 6 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Reclamação 1.01378/2021-90. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Ministério Público Federal. Relator: Consel. Reinaldo Reis Lima, 3 de março de 2022. *Caderno Processual*. Brasília, DF, p. 1-13, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/acsPV. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: encurtador.com.br/zCMOW. Acesso em: 29 out. 2021.

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. [Atualizada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021]. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1992. Disponível em: l1nk.dev/KkzOu. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2015. Disponível em: encurtador.com.br/oxALW. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica 1/2021*: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Brasília, DF: 5ª CCR, 2021. 39 p. Disponível em: encr.pw/QNQyr. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 905.035/SC. Roberto Schulze. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Castro Meira, 4 de setembro de 2007. *Dje*: Brasília, DF, 18 set. 2007. Disponível em: l1nq.com/RxrGL. Acesso em: 1 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão Resp 1.098.824/SC. Marco Antônio Calia Kranz. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relatora: Min.^a Eliana Calmon. Brasília, DF, 23 de junho de 2009. *Dje*: Brasília, DF, 4 ago. 2009. Disponível em: l1nq.com/BzEw9. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.315.092/RJ. Fidelis Augusto Medeiros Rangel. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Min. Teori Albino Zavascki. *Dje*: Brasília, DF, 14 jun. 2012. Disponível em: encurtador.com.br/DOSTW. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão REsp 1.366.721/BA. União. C. C. de S. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 19 de setembro de 2014. *Dje*: Brasília, DF, 19 set. 2014. Disponível em: l1nq.com/3JQrs. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório no REsp 469.366/PR. Osmar José Serraglio e Outro. Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Min.^a Eliana Calmon, 2 de junho de 2003. *Dje*: Brasília, DF, 2 jun. 2003. Disponível em: l1nq.com/OxV96. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 115.452/MA. Ministério Público Federal. Augusta Maria Costa Melo. Relator: Min. Herman Benjamin, 6 de abril de 2010. *Dje*: Brasília, DF, 20 abr. 2010. Disponível em: encurtador.com.br/adtGN. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 769.350/CE. Ministério Público Federal. José Gerardo Oliveira de Arruda Filho e Outros. Relator: Min. Humberto Martins, 6 de maio de 2008. *Dje*: Brasília, DF, 16 maio 2008. Disponível em: encr.pw/LtM8z. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.115.452/MA. Ministério Público Federal. Augusta Maria Costa Melo. Relator: Min. Herman Benjamin, 6 de abril de 2010. *Dje*: Brasília, DF, 20 abr. 2010. Disponível em: encurtador.com.br/adtGN. Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 701. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 26 de fevereiro de 2014. *Precedentes Qualificados*, Brasília, DF, 19 set. 2014. Disponível em: encurtador.com.br/CGHJ2. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Voto-vencedor no REsp 1.319.515/ES. Theodorico de Assis Ferraço. Ministério Público Federal. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 22 de agosto de 2012. *Dje*: Brasília, DF, 21 set. 2012. Disponível em: encurtador.com.br/GOXY6. Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR. Rosmery Terezinha Cordova. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. *Dje*: Brasília, DF, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/vyCNT. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Improbidade administrativa: julgamento sobre mudanças na lei prossegue nesta quinta-feira (18). *Portal STF*, Brasília, DF, 17 ago. 2022. Disponível em: encurtador.com.br/cnuNW. Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.240. Eliseu Lemos Padilha. Ministério Público Federal. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 10 de maio de 2018. *Dje*: Brasília, DF, 22 ago. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/txHP0. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 41.557/SP. Fernando Capez. Juiz Federal da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 de dezembro de 2020. *Dje*: Brasília, DF, 10 mar. 2021. Disponível em: encurtador.com.br/qCHIJ. Acesso em: 17 jan. 2023.

CALAMANDREI, Piero. *Introdução ao estudo sistemático dos procedimentos cautelares*. Tradução: Carla Roberta A. Bassi. Campinas: Servanda, 2000. 245 p. ISBN: 85-8748-405-2.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. São Paulo: Grupo Gen, 2021. *E-book*. 978-85-9702-79-52. Disponível em: encr.pw/uhQY6. Acesso em: 14 jan. 2023.

CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. Indisponibilidade de bens na improbidade administrativa. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (org.). *Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 321-341. ISBN: 978-85-2449-80-62.

CFOAB. Reclamação Para Preservação da Autonomia do Ministério Público, Com Pedido de Liminar. *CFOAB*, Brasília, DF, 17 nov. 2021. Disponível em: encurtador.com.br/nLP27. 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: encurtador.com.br/rxFRZ. Acesso em: 18 fev. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Nadege Dorzema y Otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. nº Serie C No. 251. Relator: Diego García-Sayán. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 out. 2012. Disponível em: encurtador.com.br/IRTXY. Acesso em: 17 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Ação de Improbidade Administrativa 0706290-66.2020.8.07.0018. Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. PMH Produtos Médicos Hospitalares LTDA e Outros. *Dje-DF*. Brasília, DF, 2020. Disponível em: encurtador.com.br/dekAR. Acesso em: 25 maio 2022.

DONIZETTI, Elpídio. *Curso de Direito Processual Civil*. São Paulo: Grupo Gen, 2022. *E-book*. Disponível em: encr.pw/1FAHJ. Acesso em: 14 jan. 2023.

FARIA, Luzardo; BIANCHI, Bruno Guimarães. Improbidade administrativa e dano ao Erário presumido por dispensa indevida de licitação: uma crítica à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 163-187, jul./set. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.1012.

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: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (org.). *Superior Tribunal de Justiça: doutrina: edição comemorativa, 25 anos*. Brasília, DF: STJ, 2014. p. 259-280. Disponível em: encurtador.com.br/oACHN. Acesso em: 10 set. 2022.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; NUNES, Gustavo Henrique Schneide. Ativismo judicial, indisponibilidade de bens e ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*. São Paulo, ano 46, v. 315, p. 231-250, maio 2021.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 368 p. ISBN: 978-85-7420-94-32.

FUX, Luiz. *Teoria geral do processo civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 408 p. ISBN: 978-85-3098-49-46.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GONÇALVES, Benedito. A tutela de integridade do patrimônio público: uma abordagem introdutória sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa. In: GONÇALVES, Benedito; FAVRETO, Fabiana; GRILLO, 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 1.199 da repercussão geral do STF*. Curitiba: Juruá, 2022. p. 11-19. ISBN: 978-65-2630-08-86.

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. 978-85-2033-94-35.

INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO. *Radiografia das condenações por improbidade administrativa*. São Paulo: Instituto Não Aceito Corrupção, 2017. 14 p. Disponível em: encurtador.com.br/qTY56. Acesso em: 8 dez. 2021.

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. ISBN: 85-7420-297-5.

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.

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. ISBN: 978-85-5321-98-34.

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. ISBN: 978-65-5991-78-91.

MARQUES, Mauro Campbell. *Improbidade administrativa*. Temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2016.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. 720 p. Disponível em: l1nq.com/eserZ. Acesso em: 8 dez. 2021. ISBN: 978-85-3093-237-4.

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 (org.). *Grandes temas do Novo CPC: tutela provisória*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 117-148. ISBN: 978-85-4420-547-7.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O novo processo civil brasileiro: exposição sistemática do procedimento*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 328 p. ISBN: 978-85-3094-10-24. Disponível em: encr.pw/wfCx1. Acesso em: 14 abr. 2022.

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. ISBN: 978-65-5964-296-0. Disponível em: <https://stj.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

NICOLITT, André. *Processo penal cautelar: prisão e demais medidas cautelares*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 175 p. ISBN: 978-85-2036-10-78.

NUCCI, Guilherme de S. *Manual de processo penal*. Rio de Janeiro: Grupo Gen, 2021. E-book. ISBN: 978-65-5964-01-19. Disponível em: encr.pw/zJF0v. Acesso em: 15 jan. 2023.

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. Disponível em: encr.pw/LNTUZ. Acesso em: 18 jan 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*. San José, 22 nov. 1969. Disponível em: l1nq.com/B7wP6. Acesso em: 6 jun. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. *E-book*. ISBN: 978-65-5991-48-38. Disponível em: encurtador.com.br/atZY8. Acesso em: 30 jan. 2023.

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. ISBN: 978-85-9701-76-32.

PEÑA, Eduardo Chemale Selistre. Os pressupostos para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 38, v. 224, out. 2013.

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: l1nq.com/XVEqn. Acesso em: 7 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. ISBN: 978-85-2248-41-26.

QUINTAS, Fábio Lima; SALES, Gustavo Fernandes. *Aplicação no tempo das novas regras de prescrição na ação de improbidade*. [S. l.]: [s. n.], 2022. Disponível em: encr.pw/VAZa3. 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. ISBN: 85-7308-247-X.

RECK, Janriê Rodrigues; BEVILACQUA, Maritana Mello. O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, ano 24, n. 79, p. 187-206, jan./mar. 2020. Disponível em: l1nq.com/WFXun. Acesso em: 29 jan. 2023.

FRIEDE, Reis. *Do periculum in mora inverso* (reverso). *Revista de Processo*, São Paulo, v. 39, n. 237, p. 159-194, nov. 2014. Disponível em: encr.pw/eExxK. Acesso em: 20 jan. 2023.

REIS, Nathielle Zanelato do. *O fenômeno da urgência na tutela provisória do Código de Processo Civil*. 2022. 219 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022. Disponível em: encurtador.com.br/hwLOU. Acesso em: 15 jan. 2023.

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. p. 256-300. ISBN: 978-65-5559-33-96.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. *Teoria geral do processo civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 332 p. ISBN: 978-85-2033-8865.

SIMÃO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática*. 4. ed. Leme: JH Mizuno, 2019. 1070 p. ISBN: 978-85-7789-44-13.

SOUZA, Artur César de. *Tutela provisória: tutela de urgência e tutela de evidência*. São Paulo: Almedina, 2017. 394 p. *E-book*. ISBN: 978-85-8493-3853. Disponível em: encr.pw/1RtP5. Acesso em: 14 jan. 2023.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 62. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. *E-book*. 1068 p. ISBN: 978-85-3099-40-13. Disponível em: l1nq.com/CtpUB. Acesso em: 12 jan. 2023.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Processo cautelar*. 25. ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2010. 594 p. ISBN: 978-85-7456-2568.

VERONESE, Osmar; SIMCH, Mariane Ribeiro. A responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa: uma resposta à cultura do “jeitinho brasileiro”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 207-232. jan./mar. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASCIMENTO, Dijeison; QUINTAS, Fábio Lima. A tutela provisória de indisponibilidade de bens no regime da Lei de Improbidade Administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 24, n. 97, p. 95-125, jul./set. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i97.1757.
