



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

JERRY ADRIANO PRUDÊNCIO DA SILVA JÚNIOR

TUTELA INIBITÓRIA E ATOS ÍMPROBOS SEM DOLO ESPECÍFICO

**JOÃO PESSOA
2023**

JERRY ADRIANO PRUDÊNCIO DA SILVA JÚNIOR

TUTELA INIBITÓRIA E ATOS ÍMPROBOS SEM DOLO ESPECÍFICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Fábio Bezerra dos Santos

JOÃO PESSOA
2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586t Silva Junior, Jerry Adriano Prudencio da.
Tutela inibitória e atos ímprobos sem dolo
específico / Jerry Adriano Prudencio da Silva Junior. -
João Pessoa, 2023.
60 f.

Orientação: Fábio Bezerra dos Santos.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Improbidade administrativa. 2. Tutela inibitória.
3. Direito processual. I. Santos, Fábio Bezerra dos.
II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

JERRY ADRIANO PRUDÊNCIO DA SILVA JÚNIOR

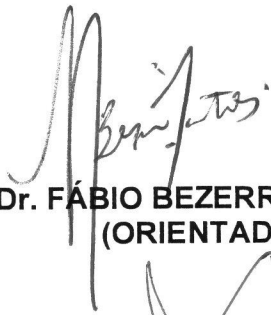
TUTELA INIBITÓRIA E ATOS ÍMPROBOS SEM DOLO ESPECÍFICO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

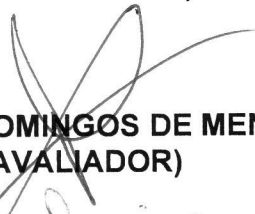
Orientador: Dr. Fábio Bezerra dos Santos

DATA DA APROVAÇÃO: 22 DE MAIO DE 2023

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. FÁBIO BEZERRA DOS SANTOS
(ORIENTADOR)



Prof. Dr. DELOSMAR DOMINGOS DE MENDONÇA JUNIOR
(AVALIADOR)



Prof. Dr. PAULO AMÉRICO MAIA DE VASCONCELOS FILHO
(AVALIADOR)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que participaram na minha jornada até aqui. Desde aqueles que contribuíram para a formação do meu caráter até os que auxiliaram na minha formação acadêmica.

Agradeço aos meus pais, Jerry e Margarida, que sempre me incentivaram a estudar e ser uma pessoa melhor, além de me oferecerem meios para isso. O amor de cada um deles está refletido em cada palavra desse trabalho e em cada conquista que alcanço na minha vida. Sem dúvidas, tudo que eu faço foi por conta deles e é por eles, na esperança de que um dia possa retribuir um pouco de tudo que me proporcionaram.

Agradeço a minha namorada, Camilla Mariz, que está sempre ao meu lado e, nessa reta final, participou, incentivou e deixou tudo mais leve no meio de um turbilhão de acontecimentos e eventos. Eterno amor e gratidão por você e todo esse suporte, sem ela tudo seria muito mais difícil.

Agradeço aos meus amigos de curso Arilson, Alberto, Halley, Luís, Kelson e Tales do grupo Unidos para tudo, por compartilharem comigo dessa jornada acadêmica em busca do diploma.

Agradeço aos meus amigos da minha cidade natal, Solânea-PB, por todo companheirismo e compreensão nesse momento mais afastado por conta das atividades do fim do curso.

Agradeço à minha tia e madrinha Francisca, que sempre me apoiou nos estudos desde pequeno.

Agradeço a meu irmão Thomas, minha tia “Maroca”, minha prima Kalina, meu primo e padrinho Matheus e todos os demais familiares que torcem por mim e desejam o meu bem.

Agradeço a todos os professores que passaram pela minha vida, desde o fundamental até a universidade, o que absorvi de cada um deles formaram a pessoa que sou hoje.

Meu muito obrigado a todos que participaram da minha jornada!

RESUMO

O presente trabalho visa analisar a aplicabilidade da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa para prevenção de atos ímprobos sem dolo específico. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa exploratória, com método de abordagem dedutiva, na modalidade de pesquisa qualitativa, cujos métodos de procedimento utilizados foram o analítico, interpretativo e comparativo e a técnica de pesquisa foi a de documentação indireta. Nesse sentido, parte-se de uma análise do instituto da tutela inibitória a partir das disposições legais e da doutrina de Guilherme Marinoni. Depois, é feita uma análise da improbidade administrativa, do rito da respectiva ação, bem como das mudanças promovidas pela Lei nº 14.230/2021. Finalmente, os dois temas são interseccionados com o fim de apurar a compatibilidade entre os institutos, o fundamento legal para a aplicação da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa, seus limites e parâmetros para uma aplicação concreta. A partir disso, concluiu-se que esta espécie de tutela é aplicável ao rito da Lei nº 8.429/92 com o fim evitar atos ímprobos sem dolo específico, contanto que seja paralela a um pedido sancionatório e se preste a impedir a repetição, continuação ou remoção dos efeitos do ilícito. Demonstrou-se, também, a importância do estudo do uso deste instrumento na seara da proteção à probidade estatal a partir das limitações impostas pelo novo panorama legal, bem como que essa tutela preventiva pode ocorrer também fora do rito da ação de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Tutela inibitória. Direito processual.

ABSTRACT

The present work aims to analyse the applicability of the prohibitory injunction in the legal action of misconduct in public office to prevent dishonest acts without specific intent. As for the methodology, it involved exploratory research, with a deductive approach method, adopting the form of qualitative research, using the analytical, interpretative and comparative methods. The research technique was that of indirect documentation. For this, it starts with an analysis of the institute of prohibitory injunction in light of the relevant law and of Guilherme Marinoni's doctrine. Afterwards, the work analyses the action of misconduct in public office, its respective procedure, as well as the changes promoted by Law No. 14.230/2021. Finally, the two themes are intersected in order to determine whether there is compatibility between the institutes, the legal basis for the application of the prohibitory injunction in the action of misconduct in public office, its limits and parameters for a concrete application. From this, it was concluded that this type of injunction is applicable to the rite of Law No. 8.429/92 in order to avoid dishonest acts without specific intent, as long as it is parallel to a sanctioning request and serves to prevent repetition, continuation or removal of the effects of the illicit. It was also demonstrated the importance of studying the use of this instrument on the protection of state probity from the limits imposed by the new legal framework, as well as that this preventive injunction can also occur outside the rite of the action of misconduct in public office.

Key-words: Misconduct in public office. Prohibitory injunction. Procedural Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 TUTELA INIBITÓRIA	11
2.1 TUTELA INIBITÓRIA: CONCEITO, NATUREZA E CARACTERÍSTICAS.....	11
2.2 HISTÓRICO LEGISLATIVO DA TUTELA INIBITÓRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	14
2.3 BALIZAS PARA A APLICAÇÃO DA TUTELA INIBITÓRIA.....	17
2.4 A TUTELA INIBITÓRIA NO ÂMBITO PROCESSUAL COLETIVO	20
3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	24
3.1 ASPECTOS GERAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	24
3.2 MUDANÇA DE PARADIGMA COM A LEI Nº 14.230/2021	29
3.3 DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	34
4 ANÁLISE DA APLICABILIDADE DA TUTELA INIBITÓRIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM O FIM DE PREVENIR ATOS ÍMPROBOS SEM DOLO ESPECÍFICO.....	41
4.1 ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A UTILIZAÇÃO DA TUTELA INIBITÓRIA ...	41
4.2 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA UTILIZAÇÃO DA TUTELA INIBITÓRIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	44
4.3 LIMITES DA APLICAÇÃO DA TUTELA INIBITÓRIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	46
4.4 APLICAÇÃO CONCRETA DA TUTELA INIBITÓRIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DISCUSSÃO A PARTIR DA ANÁLISE DE JULGADOS	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

Probidade relaciona-se à integridade, honra e honestidade e, na seara administrativa, a conduta nesses moldes é preconizada pelo ordenamento jurídico. Não é por outro motivo que a probidade administrativa é protegida de forma expressa no art. 37, § 4º da Constituição Federal, que prevê sanções para os agentes públicos que a contrariam. O patrimônio público e social e a moralidade administrativa são elementos protegidos pelo referido dispositivo cuja eficácia é amplificada pela Lei nº 8.429/1992.

Nesse sentido, improbidade administrativa diz respeito à toda conduta dolosa praticada por agente público que implique enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou ofensa aos princípios que regem a Administração Pública. Sua tutela é realizada processualmente por um rito com peculiaridades, o qual sofreu severas alterações a partir da Lei nº 14.230/2021, passando a exigir dolo específico para configuração dos atos, bem como a incidência dos princípios do direito administrativo sancionatório. Nesse viés, é essencial a identificação de instrumentos que possam potencializar a proteção a este importante elemento para a administração estatal.

De outro lado, a tutela inibitória é um instrumento processual, de natureza preventiva, que objetiva impedir que um ato ilícito seja praticado, continuado ou repetido, por meio de uma obrigação de fazer ou de não fazer, independentemente da ocorrência de dano. Dessa maneira, este é um importante elemento para a efetivação do princípio da inafastabilidade da jurisdição disposto no art. 5º, XXXV da Carta Maior, cuja previsão infraconstitucional vem conferindo maior força ao instituto desde alterações realizadas no Código de Processo Civil (CPC) de 1973 até o art. 497 e parágrafo único do novo diploma processual civil de 2015.

Tendo isso em mente, visando procurar meios de potencializar a defesa da probidade administrativa, o presente trabalho busca interseccionar os dois temas e analisar a compatibilidade entre os dois institutos a partir da abordagem da problemática da aplicabilidade da tutela inibitória em sede de ação de improbidade administrativa para prevenir os atos de improbidade sem dolo específico. Para isso, será necessário destrinchar as características gerais e a natureza de ambos os temas, além de refletir acerca da possível convergência da legislação e princípios que os norteiam.

O problema de uma pesquisa é objeto da discussão, testável cientificamente, aquilo que causa a inquietação do pesquisador. Dentro dessa perspectiva, a problemática do presente estudo pode ser sintetizada na seguinte questão: é possível a aplicação da tutela inibitória em sede de ação de improbidade administrativa para prevenir os atos de improbidade sem dolo específico? Esta pergunta buscará ser respondida ao longo do trabalho, a partir da concretização dos objetivos a seguir expostos.

Como hipótese, ou seja, como uma possível solução para a indagação, pode ser postulada uma resposta positiva, no sentido de que é aplicável o instituto da tutela inibitória em sede de ação de improbidade administrativa para prevenir os atos de improbidade sem dolo específico.

Compreende-se que o objetivo geral da pesquisa se relaciona com a finalidade que ela apresenta, ou seja, trata-se do intuito visado por meio da abordagem do problema e da proposta de resolução a ele referente. Dentro dessa perspectiva, o objetivo geral do presente trabalho é analisar a aplicabilidade da tutela inibitória em sede de ação de improbidade administrativa com o fim de prevenir os atos de improbidade sem dolo específico.

Com vistas a concretização do objetivo geral, os objetivos específicos da pesquisa são extremamente relevantes. Assim, através da leitura e compreensão de estudos doutrinários, entendimentos jurisprudenciais e disposições normativas brasileiras sobre esses assuntos, pretende-se alcançar os seguintes objetivos específicos: descrever o instituto da tutela inibitória e suas vertentes; analisar a aplicação da tutela inibitória e sua evolução no âmbito jurídico nacional; mostrar a utilidade da tutela inibitória na seara processual coletiva; expor as principais características da ação de improbidade administrativa e refletir sobre sua natureza; apontar o histórico legislativo do rito da ação de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro; refletir acerca da compatibilidade dos princípios do direito administrativo sancionador e a utilização da tutela inibitória; averiguar a existência de amparo legislativo para aplicação da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa; delinear possíveis limites da aplicação da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa; e, finalmente, buscar histórico de aplicação jurisprudencial da tutela inibitória em ação de improbidade administrativa, analisando a aplicação concreta do instituto.

No que toca à metodologia, este estudo é uma pesquisa exploratória, que busca desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, por meio da postulação de problemáticas mais delimitadas ou hipóteses a serem averiguadas em outros estudos. Nesse sentido, foi utilizado o método de abordagem dedutiva, ou seja, a partir de ideias gerais serão buscadas decorrências lógicas particulares. Da ideia geral do instituto da tutela inibitória e dos princípios processuais tentou-se obter conclusões particulares relacionadas a sua aplicabilidade em sede de ação de improbidade administrativa com o fim de prevenir atos de improbidade sem dolo específico.

Somado a isso, foi utilizada a modalidade de pesquisa qualitativa, tendo em vista o seu caráter interpretativo-descritivo do tema ser mais adequado ao problema proposto, que não se coaduna de forma satisfatória com uma análise numérica. No que se refere aos métodos de procedimento, foram utilizados o analítico, interpretativo e o comparativo a fim de aprofundar a problemática. Finalmente, foram utilizadas técnicas de pesquisa de documentação indireta, ou seja, de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fontes livros, monografias, teses, artigos, revistas, entre outros.

Dentro dessa perspectiva, para um melhor tratamento do tema, este trabalho está dividido em três capítulos.

No primeiro capítulo, são destrinchados os principais aspectos da tutela inibitória, estando dividido em quatro partes: na primeira, é apresentado o conceito, natureza e características da tutela inibitória; em um segundo momento, é exposto o histórico legislativo da tutela inibitória no ordenamento jurídico brasileiro; depois, são apontadas as balizas para a aplicação da tutela inibitória; e, por fim, tratado acerca da tutela inibitória no âmbito processual coletivo.

Já no segundo capítulo, o tema abordado é a improbidade administrativa e está subdividido em três tópicos. Primeiramente, são apontados os principais aspectos da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. Depois, exposta a mudança de paradigma da tutela da probidade administrativa com a Lei nº 14.230/2021. Finalmente, na terceira parte são explanados aspectos gerais da ação de improbidade administrativa.

No terceiro capítulo, por sua vez, é feita a análise da aplicabilidade da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa com o fim de prevenir ato de improbidade administrativa sem dolo específico. Para isso, no primeiro momento é feita a análise da compatibilidade dos princípios do direito administrativo sancionador

e a utilização da tutela inibitória. Em um segundo momento, debatida a fundamentação legal para utilização desta tutela em sede do rito da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Após isso, discutidos os limites para a aplicação dessa tutela. E, ao fim, realizada discussão acerca da aplicação concreta da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa a partir da análise de julgados.

2 TUTELA INIBITÓRIA

Em um contexto atual de profusão de previsão de direitos a serem garantidos pelo Estado, é patente uma virada de chave para a construção de uma cultura processual de busca da proteção dos direitos afirmados e não somente sua reparação após violados. A tutela do ilícito e, de modo especial, sua prevenção há de ter sua eficácia potencializada através de instrumentos adequados a este propósito.

Dentro dessa perspectiva, emerge a tutela inibitória como um possível meio para concretizar este objetivo. Com a referência a essa tutela não se visa meramente tratar de um campo doutrinário mais sofisticado, mas buscar, efetivamente que o processo seja um instrumento de efetivação de direitos, dotado de capacidade para impedir a prática, repetição ou a continuação do ilícito (MARINONI, 2019b).

Assim, no presente capítulo será explanado acerca de acepções doutrinárias e legislativas da tutela inibitória. Em um primeiro momento abordará seu conceito e características. Em seguida, o histórico do tratamento legislativo desta tutela será apresentado. Outrossim, serão apontados seus limites e elementos de sua aplicação prática. Finalmente, será proposta uma discussão acerca da aplicação desta tutela preventiva no âmbito processual coletivo.

2.1 TUTELA INIBITÓRIA: CONCEITO, NATUREZA E CARACTERÍSTICAS

Os juristas costumam ostentar a importância do direito para a sociedade através do brocardo latino *ubi societas, ibi jus*: onde está a sociedade, aí está o direito. A principal forma de concretização de um ordenamento jurídico é a elaboração de normas que são incumbidas de protegerem, efetivarem e disciplinarem as garantias nelas positivadas. Todos os demais instrumentos do mundo jurídico visam primordialmente auxiliar na realização desses objetivos. Assim, é cediço que a ideia de norma jurídica (norma programática) destituída de eficácia normativa, negando vigência a preceitos sobretudo constitucionais resta superada, visto que servem ao menos como preceitos programáticos, de modo que a efetivação dos direitos positivados constitui propriamente um desdobramento do princípio da eficiência (SANTOS; SOUZA, 2007).

Fruto de uma sociedade permeada pelos valores liberais, o Estado ao proibir a autotutela e resguardar para si o “dizer o direito”, se acomodou em prover

uma tutela ressarcitória pelo equivalente, demonstrando uma certa despreocupação com a garantia da integridade dos direitos por ele positivados. Constituindo uma verdadeira “monetização dos direitos”, a igualdade formal e a não interferência na sociedade culminaram em uma perene confusão no direito entre uma tutela contra o ilícito e uma tutela ressarcitória (MARINONI, 2019a).

Nesse viés, o caráter patrimonialista do direito liberal pregado a partir do século XIX refletiu em uma confusão entre os conceitos de ilícito civil, fato danoso e o ressarcimento em dinheiro (MARINONI, 2019a). Gerações de operadores do direito unificaram tais conceitos e se restringiram a reparar danos através de prestação equivalente (sobretudo monetária), elidindo a possibilidade de uma atuação jurisdicional efetivamente preventiva com relação ao ilícito.

Dentro desse contexto é que repousa a importância do estudo da tutela inibitória, uma vez que esta é a tutela jurisdicional idônea à prevenção do ilícito. “A tutela inibitória, configurando-se como tutela preventiva, visa a prevenir o ilícito, culminando por apresentar-se, assim, como uma tutela anterior à sua prática, e não como uma tutela voltada para o passado, como a tradicional tutela ressarcitória” (MARINONI, 2019b, p. 34-35). O ponto fulcral desta questão é a noção de que “é melhor prevenir do que remediar”.

Para um pleno entendimento do objeto da tutela inibitória é necessário o destaque da distinção entre ato ilícito e fato danoso. Em suma, o ato ilícito diz respeito ao ato que contraria o direito, enquanto o dano é uma ofensa a determinado bem jurídico que se constitui como uma consequência do ato ilícito. Assim, quando é defendido que não há ilícito sem dano, é notório que há uma confusão do que é um ato contrário ao direito com a sua normal consequência (MARINONI, 2019b).

Em outras palavras, conforme ensina Marinoni (2019b, p. 41), “o dano é uma consequência meramente eventual e não necessária do ilícito”, de modo que se constitui um requisito necessário para o ressarcimento, mas não para que se configure um ilícito. Nesse sentido, arremata Marinoni (2019a, p. 26):

[...] se o dano é uma consequência meramente eventual do ilícito e não há pretensão preventiva apenas em face do dano, mas também em face do ato contrário ao direito, a tutela inibitória não pode ser compreendida como uma tutela contra a probabilidade do dano, mas como uma tutela contra o perigo da prática, da repetição ou da continuação do ilícito – visto como ato contrário ao direito que prescinde da configuração do dano. O parágrafo único do art. 497 do CPC/2015 bem compreendeu o ponto, pois fala claramente em “tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito”.

Como decorrência desta noção de ilícito, é evidente que quando se fala de tutela contra o ilícito não se vislumbra averiguar a existência de dolo ou culpa. Tendo isso em mente, se torna palatável a compreensão do objetivo da tutela inibitória, qual seja, a conservação da integridade do direito. Logo, é forçoso concluir que essa espécie de tutela é inata ao próprio direito, haja vista que todos aqueles que titularizam direitos possuem também o direito de impedir sua violação. É nesse ponto que reside a importância da tutela inibitória em comparação com a ressarcitória, o já mencionado “é melhor prevenir do que remediar”, ou seja, é preferível a tutela preventiva em detrimento da ressarcitória (MARINONI, 2019b).

No cerne da propagação de direitos fundamentais, sobretudo não patrimoniais, bem como da expansão da tutela de interesses coletivos e difusos, a prevenção se constitui o meio mais atrativo para a consecução dos fins da norma, ou seja, assegurar que seu conteúdo seja efetivado e evitar, portanto, sua violação.

Dentro dessa perspectiva, leciona Marinoni (2019a) que para que a proteção dos direitos e, conseqüentemente, a realização da norma seja concretizada, é essencial a tutela contra o ilícito, inibindo a violação da lei ou removendo os efeitos dessa transgressão.

Vale destacar que o ponto que distingue a tutela inibitória é o seu fim ligado a inibição do ilícito, sua repetição ou continuação. O legislador brasileiro, no Código de Processo Civil de 2015, parece ter entendido o espírito de tal espécie de tutela ao prevê-la em seu art. 497, parágrafo único (BRASIL, 2022b), e acrescentar, também, a tutela de remoção do ilícito.

Importa ressaltar, ainda, que esta tutela, sendo eminentemente preventiva, não pune o sujeito que potencialmente realizará um ato contrário ao direito, mas tão somente evita que o direito seja violado. Assim, pode ser utilizada para a prevenção de direitos de qualquer natureza, tendo sua aplicação destacada diante da inadequação da tutela repressiva ou ressarcitória em face de algumas situações fáticas (MARINONI, 2019b).

Dessa maneira, a tutela inibitória é uma ferramenta voltada a prevenção do ato contrário ao direito, sendo este independente da ocorrência de dano. A integridade da norma é o objeto desta tutela e isto a torna inerente a própria existência do direito. Demonstra-se necessário, portanto, sua ampla aplicação no ordenamento jurídico brasileiro sob as balizas que serão apresentadas a seguir.

2.2 HISTÓRICO LEGISLATIVO DA TUTELA INIBITÓRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Durante muito tempo pairou no Brasil uma discussão jurídica acerca da possibilidade de uma tutela inibitória atípica no cenário do direito nacional. Isto porque as tutelas típicas aqui já eram previstas, o que se assemelha ao mesmo debate que ocorre em paralelo na doutrina italiana. A despeito disso, existem algumas diferenças que propiciavam uma melhor aceitação da atipicidade desta tutela no Brasil em comparação com a Itália.

Conforme ensina Marinoni (2019b, p. 37), a “grande dificuldade de se admitir a atipicidade da inibitória na Itália advém do fato de o direito italiano não consagrar a atipicidade de uma sentença que possa impor um fazer ou um não fazer sob pena de multa”. No Brasil já era permitida tal espécie de sentença mesmo antes do Código de Processo Civil de 2015, com as previsões do art. 461 do diploma processual civil de 1973 e do art. 84 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), conforme será abordado mais à frente.

Superada essa discussão, convém analisar os antecedentes históricos na seara legislativa brasileira que possibilitaram a aplicação da tutela inibitória, seja ela típica ou atípica. A aplicação de tutelas semelhantes é verificada no direito alienígena, conforme ensina Marinoni (2019b), é admitido o uso da tutela inibitória na Alemanha e no direito anglo-americano. No primeiro se admite na forma pura, ou seja, para impedir a prática do ilícito e não só a continuação ou a repetição. Já no último há uma tutela eminentemente preventiva, denominada *quia timet injunction*.

No direito brasileiro, a tutela inibitória típica foi prevista no interdito proibitório e no mandado de segurança preventivo. O primeiro está localizado no art. 567 do CPC, que dispõe que “o possuidor direto ou indireto que tenha justo receio de ser molestado na posse poderá requerer ao juiz que o segure da turbação ou esbulho iminente, mediante mandado proibitório em que se comine ao réu determinada pena pecuniária caso transgrida o preceito” (BRASIL, 2022b). O Superior Tribunal de Justiça há muito já admitia tal instrumento para a tutela de direitos imateriais, uma vez que se constituía um meio autêntico para uma tutela preventiva sumária (MARINONI, 2019a).

Já no tocante ao mandado de segurança preventivo, o art. 1º da Lei nº 1.533/51 – revogada pela Lei nº 12.016/2009 – já previa expressamente sua possibilidade em seu art. 1º:

Art. 1º - Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas-corpus, sempre que, ilegalmente ou com abuso do poder, **alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrer-la por parte de autoridade**, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. (BRASIL, 1996, grifo nosso)

Mais uma vez, de maneira típica, o ordenamento jurídico brasileiro se utilizava de uma tutela preventiva na proteção de direitos, no caso específico aqueles tidos como líquidos e certos em caso de justo receio de violação.

Além disso, como ensina Guilherme Marinoni (2019a, p. 66), a ação cominatória prevista no art. 287 do CPC de 1973 também foi utilizada antes de 1994 como meio para uma tutela inibitória visando impedir a continuação ou a repetição do ilícito. Seu caráter inibitório advém do fato de ser voltada para o futuro, visando inibir o descumprimento da sentença através da cominação de pena pecuniária na hipótese de pedido de condenação a se abster, tolerar, prestar ato ou tolerar alguma atividade.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, garante também a integridade do direito ao postular a impossibilidade de exclusão da apreciação do judiciário de ameaça a direito (art. 5.º, XXXV). Nesta garantia fundamental repousa o fundamento máximo da tutela inibitória, haja vista que ela visa primordialmente prevenir a prática, repetição ou continuação de ato contrário a direito, independentemente da existência de dano.

No plano infraconstitucional, a reforma de 1994 no Código de Processo Civil de 1973, ao modificar a redação do art. 461, inseriu dispositivo capaz de servir de fundamento para uma tutela inibitória atípica, além de quebrar o princípio da tipicidade das formas de execução.

O referido dispositivo possibilitava, em seu caput, a concessão da tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinar providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. O § 3º possibilita que seja concedida liminarmente, havendo fundamento relevante e receio de ineficácia do provimento final, podendo ser imposta multa diária ao réu independente de requerimento do autor. Para consecução desses objetivos, o juiz, de ofício ou a requerimento, pode determinar as medidas necessárias, na forma do § 5º que expõe um rol exemplificativo de medidas.

Nesse viés, Marinoni (2019b) comenta este dispositivo afirmando que era um fundamento tutela inibitória “individual”, possibilitando isso através da propositura de uma única ação, independente de ação cautelar e ação de execução. Além disso, quebra o princípio da tipicidade das formas executivas ao indicar um rol exemplificativo, bem como possibilita sua concessão de forma antecipada.

Por outro lado, o art. 84 do CDC, já em 1990, ao prever a possibilidade de concessão de tutela específica da obrigação ou determinação de providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento nas ações de obrigação de fazer ou não fazer, se apresentou como fundamento para a tutela inibitória no âmbito coletivo contra qualquer espécie de ilícito.

Atualmente, a tutela inibitória individual é expressa e claramente prevista no novo diploma processual civil, em seu art. 497 e parágrafo único, somada a cláusula geral executiva disposta no art. 536 da mesma norma.

O art. 497 postula a possibilidade de concessão de tutela específica ou providências que assegurem o resultado equivalente nas ações de obrigação de fazer ou de não fazer, complementando em seu parágrafo único que é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou existência de culpa ou dolo para que se viabilize a concessão de tutela específica com o fim de inibir a prática, reiteração, continuação ou remoção do ilícito (BRASIL, 2022b)

Em outras palavras, o supracitado dispositivo traz duas formas de tutela jurisdicional: a inibitória, que visa inibir a prática, repetição ou a continuação de ato contrário ao direito; e a tutela de remoção do ilícito, a qual objetiva remover os efeitos do ato ilícito.

Como apontado, estas tutelas se ligam a “cláusula geral executiva” do art. 536 do CPC, que assim prevê:

No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente (BRASIL, 2022b).

Ou seja, este dispositivo possibilita a execução da tutela inibitória e oferece meios necessários para que ela atinja seus fins. Complementa, dessa maneira, o art. 497 do diploma adjetivo civil como fundamento da tutela preventiva individual e atípica no cenário jurídico brasileiro atual.

Destarte, desde as formas típicas de tutela inibitória que se assemelham as do direito italiano e dos engenhos hermenêuticos para a utilização de dispositivos de legislações anteriores para a utilização de tal tutela de maneira atípica, a legislação brasileira evoluiu para uma previsão expressa e clara de uma forma eminentemente preventiva com o fito de proteger a integridade do direito. Os arts. 497 e 536 do CPC no âmbito individual, bem como o art. 84 do CDC no patamar coletivo asseguram ao operador jurídico um refúgio para evitar violações aos direitos postos.

2.3 BALIZAS PARA A APLICAÇÃO DA TUTELA INIBITÓRIA

O caráter preventivo da tutela inibitória e sua força na proteção da integridade do direito obviamente não podem se exceder ao ponto de ela ser aplicada sem parâmetros e implicar em restrições desarrazoadas com relação àqueles que são atingidos por esta tutela. Dentro dessa perspectiva, convém analisar as principais balizas para a aplicação da tutela inibitória em seu caráter probatório, sua utilização de forma antecipada, aspectos da sentença e sua execução.

Quanto à descrição dos fatos e sua prova, é fulcral que sejam atestadas a probabilidade da ocorrência do fato, sua ilicitude, bem como realizado o confronto do primeiro com o direito. Assim, por meio dessas alegações deve-se conduzir o julgador a formar um juízo de probabilidade da ocorrência do ilícito. Para isso, são necessários os manejos dos conceitos de fato indiciário, prova indiciária, raciocínio presuntivo, presunção e juízo (MARINONI, 2019b).

Na concepção de Guilherme Marinoni (2019b), o fato indiciário, ou indício, pode ser comparado com o fato principal, refletindo uma alegação fática de um indício de determinada conduta. A prova indiciária, por sua vez, recai sobre a afirmação do fato indiciário, demonstrando-o. Já o raciocínio presuntivo é uma maneira utilizada pelo julgador para chegar a uma presunção a partir do fato indiciário. Quanto à presunção, esta diz respeito a conclusão do raciocínio presuntivo, como apontado. Finalmente, o juízo é o denominado “juízo-final” consolidado na sentença, que não reflete necessariamente a presunção, uma vez que podem ser construídas mais de uma presunção e a soma destas pode levar a um juízo final adverso. Assim, “o juiz, a partir de uma alegação de fato (fato indiciário) e de sua prova, raciocina (de forma presuntiva) para chegar a uma conclusão (presunção)”. (MARINONI, 2019b, p. 50)

Outrossim, é patente a necessidade da observância de determinados limites para a utilização da tutela inibitória para que não se converta em uma deturpação da prevenção em detrimento de uma excessiva intervenção no sujeito alvo desta tutela. Dessa maneira, o princípio da necessidade deve guiar a aplicação da tutela inibitória.

O princípio da necessidade, abrindo-se nos princípios do meio idôneo e da menor restrição possível, deve orientar as hipóteses de tutela inibitória, evitando que, em nome da efetividade da tutela preventiva, seja descurada a ideia de que a tutela do direito do autor deve ser obtida sem gerar consequências desrazoáveis à esfera jurídica do réu. (MARINONI, 2019b, p. 123)

Nesse viés, os axiomas do meio idôneo e da menor restrição possível são as bases da utilização da tutela inibitória. O primeiro diz respeito a escolha da forma menos forçosa de imposição de um fazer ou não fazer ao polo passivo, em respeito a sua dignidade, valores e liberdades. Já o último relaciona-se a ideia de uma ponderação, no sentido de oferecer menores prejuízos ao demandado.

Da mesma maneira que na tutela inibitória ordinária, a tutela inibitória antecipada também deve ser regida por determinados parâmetros. A despeito da previsão de perigo de dano e risco ao resultado útil do processo como pressupostos da tutela de urgência na forma do art. 300 do CPC, é evidente que quando se trata de uma antecipação da inibitória, por tudo que já foi exposto, não há que se falar em dano.

Na tutela inibitória antecipada, assim, o requerente deve apontar a probabilidade da ilicitude como *fumus boni iuris*, bem como fato que indique que o ato temido pode ocorrer antes que a sentença seja efetivada. Assim, juiz deve analisar a probabilidade de ocorrência do ato que possivelmente contraria o direito, bem como sua suposta ilicitude.

Além disso, convém apontar que, quanto ao momento de concessão, a tutela antecipada pode ser deferida antes de ouvir o réu, tendo em vista a necessidade de assegurar a integridade do direito que está sendo ameaçado. Outrossim, pode ser concedida também na prolação da sentença, possuindo eficácia imediata na forma do art. 1012, § 1º, V do CPC.

No que tange à sentença da tutela inibitória, vale observar que seu conteúdo é pautado no reconhecimento de uma ordem de fazer ou não fazer, de modo que na sentença mandamental o fazem sob pena de multa, enquanto na sentença

executiva determinam uma medida que, de forma alheia a vontade do polo passivo, iniba o ilícito. (MARINONI, 2019a)

Somado a isso, nota-se que a própria redação dos arts. 497 e 536 do CPC, bem como do art. 84 do CDC confere maior liberdade ao juiz, liberando-o da limitação de que a sentença deve ficar adstrita ao pedido. Isto porque os citados dispositivos possibilitam a concessão de tutela específica e utilização de medidas executivas necessárias, além de permitir a atuação de ofício do juiz. Reforça-se, dessa maneira, a necessidade de ponderação na utilização dessa margem de poder a partir das balizas aqui retratadas.

Por fim, no tocante à execução da tutela inibitória, esta deve ser direcionada pelos preceitos legais, sobretudo aqueles dispostos no Código de Processo Civil. Nesse sentido, o art. 536, §1º do diploma processual civil atua como uma cláusula geral executiva, possuindo a seguinte redação:

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial. (BRASIL, 2022b)

Assim, este dispositivo edifica os três pilares da execução, quais sejam a atuação de ofício, a análise do meio executivo idôneo e que cause menor restrição no caso concreto e a justificativa analítica (MARINONI, 2019a). Além disso, quebra o princípio da tipicidade das formas executivas ao conferir ao juiz o poder de utilização das medidas que achar necessárias para efetivação da sentença. Aqui está um amplo poder nas mãos do julgador ao executar a tutela inibitória, devendo, por isso, sua atuação se dar de maneira parcimoniosa conforme os parâmetros estabelecidos axiológico e legalmente para isto.

Considerando a natureza da tutela inibitória, e a necessidade de evitar que ela seja utilizada de modo arbitrário, deverá ela ser prestada, em princípio, através de ordem sob pena de multa. Contudo, a coerção direta estará justificada nos casos em que for possível supor que a ameaça patrimonial não afetará o demandado, ou quando não houver tempo para esperar a efetivação de ordem sob pena de multa, sendo preferível determinar que um auxiliar do juízo atue diretamente de modo a evitar a violação do direito. (MARINONI, 2019a, p. 274)

Nesse viés, Marinoni (2019a) entende que, em virtude da natureza da tutela inibitória e a necessidade de que ela não seja utilizada arbitrariamente, a multa deve ser priorizada para efetivação da ordem advinda da sentença desta espécie de tutela. Porém, como ressaltado, não descarta a utilização de outros meios quando necessário e adequado. Dada a importância da multa, o art. 537 do diploma processual civil lhe regula nesta seara, estabelecendo que ela independe de requerimento da parte, podendo ser aplicada em qualquer fase quando for adequada para tal, além de postular a necessidade da determinação de um prazo razoável para cumprimento.

A tutela inibitória, portanto, possui diversos parâmetros legais e principiológicos que guiam suas hipóteses desde o conhecimento, passando pela sentença, e culminando na execução. O axioma da necessidade deve ser o norte dos aplicadores desta tutela, com base nos vetores do meio idôneo e da menor restrição possível. Por meio destes parâmetros é concretizada a justiça em sua utilização, lhe conferindo maior eficiência e evitando excessos.

2.4 A TUTELA INIBITÓRIA NO ÂMBITO PROCESSUAL COLETIVO

No âmbito coletivo, o processo tutela direitos transindividuais, lhe conferindo, em razão dessa natureza, peculiaridades procedimentais. A regulamentação desta seara ocorre, sobretudo, através da Lei da Ação Civil Pública (LACP) e no Código de Defesa do Consumidor no denominado microssistema coletivo. Estes diplomas definem quais direitos são tutelados e oferecem os instrumentos processuais para sua proteção.

Os direitos coletivos podem ser subdivididos em três espécies: os direitos coletivos em sentido estrito, os direitos individuais homogêneos e os direitos difusos. Cada espécie é definida em um inciso do art. 81 do CDC. Direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Os interesses ou direitos coletivos, por sua vez, são transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Finalmente, os interesses ou direitos individuais homogêneos são aqueles individuais decorrentes de origem comum.

Dentro dessa perspectiva, a transindividualidade e o alto potencial de ilícitos contra tais direitos, impõem a necessidade de meios de prevenção de atos contrários ao direito. Assim, a tutela inibitória é um instrumento importante para evitar a prática, continuação ou repetição de atos ilícitos contra a coletividade. Reside aí a relevância do debate acerca dos fundamentos para aplicação desta tutela nessa seara.

O art. 11 da LACP prevê a possibilidade de o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar o cumprimento da prestação devida ou a cessação da atividade nociva em ações com objeto de obrigação de fazer ou não fazer. O descumprimento pode ensejar execução específica ou cominação de multa diária, desde que suficiente e compatível. O art. 12, por sua vez, possibilita a concessão de liminar com ou sem justificação prévia, cuja multa cominada só será exigível após o trânsito em julgado.

O referido art. 11 prevê a tutela inibitória ao conceder meios para “cessação de atividade nociva”, mas uma análise literal pode levar a um entendimento de que prevê apenas na modalidade da cessação da prática da atividade ilícita. Todavia, é evidente que o espírito da norma também abarca a repetição e continuação da atividade nociva. Uma tutela inibitória não pode se restringir aos casos em que o ato contrário ao direito já foi praticado (MARINONI, 2019a).

A despeito dessa discussão, o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 84, eliminou qualquer dúvida acerca de uma tutela inibitória sem restrição de modalidade. Este dispositivo afirma que “na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento” (BRASIL, 2022c).

Dessa maneira, resta consolidado que a tutela inibitória na seara coletiva é admitida para inibir a prática, continuação ou repetição do ato ilícito, sem limitações de modalidade. Outrossim, não há também restrição quanto ao interesse ou direito tutelado, ficando claro no art. 84 do diploma consumerista que a tutela preventiva pode ser utilizada para proteger qualquer direito transindividual.

A coletividade não pode ter a integridade de seus direitos afetada para só após isso poder se utilizar de uma tutela reparatória. Especialmente no âmbito coletivo, a ofensa a interesses transindividuais pode gerar consequências irreversíveis, de maneira que a tutela da norma é essencial para evitar sua violação.

Guilherme Marinoni (2019a, p. 105) ilustra, exemplificando com o direito ambiental, que “não se pode admitir, no campo do direito ambiental, a troca da tutela específica e preventiva do bem tutelado pela tutela ressarcitória, sob pena de admitir-se, implicitamente, uma lógica perversa, que justificaria o cínico ‘poluo, mas pago’”.

A subversão dos direitos coletivos com a tolerância do ilícito para só após a concretização do dano buscar sua reparação leva a uma lógica que não se sustenta. O “poluo, mas pago” gera consequências inestimáveis e em certa medida irreversíveis, cuja prevenção deve ser a máxima na seara processual. E isto se estende aos demais direitos categorizados como transindividuais.

Somado a isso, também se argumenta que a impossibilidade, na maior parte dos casos, de quantificação pecuniária dos prejuízos decorrentes do ilícito, implica na necessidade de que seja ressaltada a utilização de uma tutela preventiva. A grande dimensão dos danos e seu caráter transindividual, tornam difusos e de difícil cálculo dos danos. A inibitória consegue oferecer uma antecipação a consecução de danos, evitando a elevada dificuldade e, em grande medida, impossibilidade de quantificação para sua reparação.

Nesta senda, tanto a violação da norma a partir de uma ação positiva de determinado sujeito, bem como aquela decorrente de sua omissão quando a lei lhe impõe um dever de agir de determinada maneira, se constituem condutas tuteláveis em caráter preventivo. Tanto a imposição de uma abstenção para o primeiro, como um agir para o último constituem uma tutela inibitória na defesa da coletividade.

Outrossim, é notório que, tendo em vista a existência de pressupostos e características próprias, existe uma autonomia entre os modelos processuais de aplicação da tutela inibitória individual e coletiva, como ensina Paula Ferraresi Santos (2014).

Em primeiro lugar, há uma clara diferença quanto as regras de legitimidade, uma vez que no âmbito individual não se admite a postulação de direito alheio em nome próprio. Além disso, há uma presunção no âmbito individual de acesso à justiça, enquanto na seara coletiva o pressuposto é contrário, no sentido de que os titulares dos direitos não possuem esses meios de acesso.

Somado a isso, a autoridade limitada da coisa julgada também é diferenciada em cada âmbito. A noção da tutela individual de que as decisões, em regra, não atinjam terceiros alheios aos sujeitos da relação processual, é contraposta a um litígio que essencialmente envolve o direito de terceiros, determinados ou não.

Outro fator apontado por Paula Ferraresi Santos (2014, p. 118) como diferenciador da tutela coletiva com relação a individual é a necessidade de flexibilização da demanda, sobre a qual comenta que:

[...] a flexibilização da demanda, pela adaptação do conceito clássico da estabilização da demanda, é algo necessário para a efetividade da tutela inibitória coletiva, uma vez que a adequação da técnica processual permite que haja uma melhor análise e condução do processo, a fim de que se permita que novos fatos e fundamentos jurídicos possam integrar a demanda após a citação do réu e o saneamento do processo, desde que respeitadas as garantias constitucionais do processo.

Diante do exposto, pode-se concluir que a tutela inibitória na proteção da integridade dos direitos transindividuais é não só possível – a partir das previsões do art. 11 da LACP e 84 do CDC – como também é necessária, para que se dê maior efetividade e proteção de interesses que podem ser irreversivelmente prejudicados. Finalmente, restou clara a existência de diferenças procedimentais na tutela inibitória coletiva com relação a individual, sobretudo quanto a legitimidade, flexibilização da demanda e autoridade da coisa julgada.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A improbidade administrativa é combatida pelo art. 37, § 4º da Constituição Federal, que dispõe que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 2022a). A lei referida pelo dispositivo constitucional é a Lei nº 8.429/1992, que disciplina esta seara de maneira infraconstitucional.

A Lei nº 14.230/2021 promoveu grandes alterações no tratamento da improbidade administrativa, trazendo novos elementos e princípios. Todavia, continua sendo entendido o ato de improbidade administrativa como toda conduta dolosa praticada por agente público que implique enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou ofensa aos princípios que regem a Administração Pública. Nesse viés, demonstra-se necessário o estudo dos diplomas normativos citados e dos princípios que o regem a partir do novo panorama legal.

Tendo isso em mente, o presente capítulo objetiva tratar sobre a improbidade administrativa apontando, em um primeiro momento, seu tratamento no ordenamento jurídico brasileiro. Após, será discutida a mudança de paradigma da natureza da ação de improbidade administrativa a partir da Lei nº 14.230/2021 e seus impactos práticos. Finalmente, haverá a explanação dos principais aspectos da ação de improbidade administrativa.

3.1 ASPECTOS GERAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A probidade na administração pública é essencial para a consecução dos objetivos fundamentais do Estado. A partir disso, a construção de um panorama teórico e legislativo para o combate aos atos que contrariem se demonstram essenciais no cenário brasileiro. Dentro dessa perspectiva, o ordenamento jurídico nacional trata esta seara de forma peculiar, disciplinando a responsabilidade dos agentes públicos e lhes imputando sanções caso contrariem seus ditames.

Todavia, a disposição normativa de sanções a referidos atos é relativamente recente no âmbito do direito brasileiro. Até a Constituição Federal de 1946, não havia qualquer previsão nesse sentido. O referido diploma postulou a

necessidade de edição de lei para regulamentar o sequestro e o perdimento de bens em situações de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica (FAZZIO JÚNIOR, 2016).

A Carta Magna de 1967 ampliou a referida previsão para tratar dos danos causados ao erário, sendo ainda mais ampliada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, de modo que passou a abranger a administração direta e indireta. Além disso, no âmbito infraconstitucional houveram previsões legislativas tratando da probidade administrativa: a Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo Godói-Ilha) e a Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

A Lei Pitombo Godói-Ilha contribuiu com seu “esforço para ampliar a transparência administrativa, como instrumento que proporciona a prevenção e a repressão de eventuais atos de enriquecimento ilícito de agentes públicos” (FAZZIO JÚNIOR, 2016, p. 4). Já a Lei Bilac Pinto regulamentou o sequestro e o perdimento de bens, nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função, tendo, portanto, alcance restrito. A referida lei inovou no seu conceito de servidor público, tratando da matéria até a edição da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

A Constituição de 1988 tratou expressamente da matéria, dando novos contornos à discussão ao prever, em seu art. 37, § 4º, 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” (BRASIL, 2022a).

A lei editada para regulamentação deste dispositivo foi a já citada Lei nº 8.429/92. Sua constitucionalidade é questionada desde sua edição a partir de um plano material e um plano formal. “No plano material, discute-se sobre eventual ruptura federativa motivada pela substituição de competências, em detrimento de preceito constitucional. Na esfera formal, o debate se concentra em suposta irregularidade no processo legislativo que a produziu”. (FAZZIO JÚNIOR, 2016, p. 13)

A despeito destes questionamentos, a referida lei vigora até os dias atuais, passando por profundas alterações a partir da Lei nº 14.230/2021. Assim, atualmente, a partir do novo panorama legal da matéria de improbidade administrativa, esta pode ser conceituada como “o ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de

acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública” (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 23).

Dentro dessa perspectiva, convém aqui analisar brevemente alguns institutos que envolvem a relação jurídica objeto da tutela da improbidade administrativa, tais como os sujeitos, os atos de improbidade, as sanções aplicáveis, bem como a prescrição.

“Os sujeitos da improbidade administrativa são as pessoas, físicas ou jurídicas, envolvidas com a atuação ímproba e mencionadas na Lei 8.429/1992” (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 50). O sujeito passivo é aquele sobre o qual recai o ato de improbidade administrativa, enquanto o ativo é o aquele que comete tais atos tipificados.

Os sujeitos passivos estão dispostos nos §§ 5º ao 7º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa. Dividem-se, basicamente, em três categorias: as pessoas jurídicas da Administração Pública Direta de todos os Poderes e entes federativos; as entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, da Administração Pública; e, finalmente, entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 51).

Por sua vez, os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa estão previstos nos arts. 2º e 3º da LIA. O primeiro é o agente público, conceituado no primeiro dispositivo citado, englobando, basicamente todas as pessoas físicas que desempenham funções do Estado. Já o segundo sujeito, apontado no último artigo citado, é o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Apontados quem são os sujeitos desta relação, há de se demonstrar em que se constituem os atos de improbidade administrativa. A Lei de Improbidade Administrativa prevê em seu art. 9º as condutas que importam enriquecimento ilícito. Já no art. 10 trata dos atos que causam danos ao erário e, finalmente, no art. 11 aborda aqueles que violam princípios da Administração Pública. A definição dos atos nos citados dispositivos vem acompanhada de um rol exemplificativo de condutas que se amoldam a essa definição, destacando-as.

Assim, conforme o art. 9º da LIA, importa em ato de improbidade administrativa de enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de

mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades que configuram os sujeitos passivos supracitados. “Salienta-se que não é necessário que o enriquecimento ilícito do agente público venha acompanhado de decréscimo patrimonial ao erário” (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 71).

No que se refere ao dano ao erário, o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, define tais atos como ação ou omissão, dolosa, que acarreta efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública e demais sujeitos passivos. Dessa maneira, são três os requisitos: comprovada lesão ao erário – não se admitindo dano presumido; conduta dolosa, comissiva ou omissiva, do agente ou terceiro; e o nexo causal entre os elementos anteriores.

O ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, por sua vez, acontece com a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada pelas condutas arroladas no art. 11 da LIA. Com a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021, o rol desse dispositivo passou a ser exaustivo, ao contrário do entendimento consolidado na vigência da redação anterior.

Para a prática dos atos acima mencionados, a LIA prevê sanções em seu art. 12, as quais independem do ressarcimento integral do dano patrimonial efetivo e das demais responsabilidades civis, administrativas e penais previstas em legislação específica. Estas sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente conforme a gravidade do fato, só podendo serem executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Nesse viés, os incisos do citado dispositivo preveem a aplicação das sanções na seguinte forma:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou

indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

Assim, cada espécie de ato de improbidade administrativa recebe uma reprimenda adequada e compatível com sua gravidade. A disposição das sanções reformada pela Lei nº 14.230/2021 sofreu severas críticas, sobretudo por não impor patamar mínimo nas penas de proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, bem como na de suspensão dos direitos políticos. Isso, conforme aqueles que se insurgem contra as modificações da nova lei, abre uma margem de discricionariedade muito grande para a fixação dessa pena, podendo se tornar até menor do que na vigência da redação anterior, a despeito de o patamar máximo da punição ter sido aumentado.

Finalmente, no que toca a prescrição, houve uma profunda mudança a partir da Lei nº 14.230/2021 da disciplina desse tema no âmbito da improbidade administrativa. A referida norma unificou o prazo prescricional ao dispor, em seu art. 23, que a aplicação das sanções supracitadas prescreve em oito anos, cujo termo inicial é a ocorrência do fato, ou, tratando-se de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. A redação anterior postulava prazos distintos que dificultavam sua aplicação prática, valendo destacar que permanece o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa.

Este prazo prescricional pode ser suspenso por até 180 dias corridos contados da instauração de inquérito civil ou processo administrativo para apuração dos atos ímprobos, na forma do § 1º do art. 23 da LIA. Por outro lado, o § 4º prevê causas interruptivas, as quais fazem o prazo recomeçar a correr, a partir da interrupção, pela metade do lapso previsto no caput do referido dispositivo.

Dessa maneira, foram apontados os principais elementos para a compreensão do objeto da tutela da improbidade administrativa, com a conceituação e explanação das disposições legais que os abordam. Assim, nota-se que ocorreu uma mudança de paradigma a partir da Lei nº 14.230/2021, cujos principais pontos de modificação serão expostos a seguir.

3.2 MUDANÇA DE PARADIGMA COM A LEI Nº 14.230/2021

É inegável que a Lei nº 14.230/2021 promoveu profundas mudanças no trato da improbidade administrativa no âmbito nacional. Também é patente que grande polêmica se instaurou acerca da plausibilidade dessas mudanças. De um lado, estão seus defensores que veem nessa nova lei uma luz no fim do túnel para o encerramento da “caça às bruxas” com base na LIA, bem como do seu uso meramente político. De outra banda, aqueles responsáveis pelo controle e preocupados com essa seara questionam uma possível flexibilização excessiva do diploma legal.

Uma grande alteração na disciplina da improbidade administrativa foi, indubitavelmente, a extinção da modalidade culposa. Prevista na redação originária do art. 10 da Lei nº 8.429/1992, as condutas culposas que levem ao dano ao erário não mais subsistem com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Para muitos doutrinadores era inconcebível conciliar o binômio “improbidade-desonestidade” a qualquer conduta culposa, inviável alguém ser desonesto por acidente e, portanto, correta a alteração promovida (DAL POZZO; OLIVEIRA, 2022).

Nesse sentido, atualmente é um requisito para caracterização do ato de improbidade administrativa o dolo. Porém, como se depreende dos §§ 2º e 3º do art. 1º da LIA, não se trata meramente de um dolo genérico. Aqui é necessário que se configure um dolo específico.

O dolo, para fins de caracterização de ato de improbidade, poderá e deverá ser tratado como a vontade livre e consciente de praticar os atos de tal maneira que vai além do ato praticado sem cuidado, sem cautela, e sim com o específico propósito ou a ausência de cuidado deliberados, para lesar o erário.

Trata-se, portanto, do ato eivado de má-fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não caracterizarão atos de improbidade a não ser na hipótese de nova modificação legislativa, criado o tipo específico para essa finalidade. (GAJARDONI; et al, 2023)

Assim, a lei modificadora asseverou a necessidade da presença de dolo específico pelos motivos seguintes. Em primeiro lugar, pois consignou que a mera voluntariedade não se confunde com dolo, ou seja, com a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito. Segundo, porque postulou a má-fé como um requisito para imputação de um ato de improbidade a determinado sujeito. Finalmente, por força do art. 11, §§ 1º e 2º, asseverou que só há improbidade administrativa quando

comprovado que a conduta tenha por fim a obtenção de vantagem para si, a outrem ou a entidade (DAL POZZO; OLIVEIRA, 2022).

Com relação a aplicação no tempo destas disposições, ao julgar o Tema 1.199, o Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. (BRASIL, 2022d)

Dessa maneira, foram fixados parâmetros para a aplicação no tempo da nova lei, tais como a necessidade de demonstração do dolo, irretroatividade da modalidade culposa para atingir a coisa julgada, bem como as disposições acerca do prazo prescricional.

Outrossim, a já referenciada transformação do rol de condutas que afrontam os princípios da administração pública (art. 11, LIA) em uma lista exaustiva é mais uma alteração impactante. O legislador procurou restringir os atos que podem ensejar a punição por improbidade administrativa, assim como limitar a proposição de ações e o campo de imputação disponível para o legitimado ativo.

A legitimação ativa da ação de improbidade administrativa também foi outro elemento muito afetado pela nova norma. Isto porque, conforme será abordado mais a frente, a nova redação do art. 17 restringiu a posição de polo ativo da demanda ao Ministério Público. Contudo, vale ressaltar que, no julgamento da ADI 7043, em decisão monocrática, foi suspensa a eficácia deste artigo, abrindo a possibilidade de propositura da ação por outros entes.

Outrossim, um ponto fulcral do novo panorama legislativo é o disposto no § 4º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa. Esta norma postula que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (BRASIL, 2021). Conforme Marçal Justen Filho (2022, p. 30), com a incidência dos princípios do direito administrativo sancionador,

“há uma proximidade intensa quanto à natureza, às peculiaridades e ao regime do Direito Penal e do sancionamento à improbidade”.

O direito administrativo sancionador, assim, emerge como uma decorrência da evolução do Estado Democrático de Direito, sendo uma construção teórica recente que ganha força e, desde o fim do século XX, está em pauta na doutrina e jurisprudência de diversos países do mundo, incluindo o Brasil.

[...] as sanções administrativas, tradicionalmente entendidas como circunscritas ao campo de atividade administrativa de polícia, são, em verdade, uma manifestação específica de um ius puniendi genérico do Estado, destinado à tutela de quaisquer valores relevantes da sociedade, transcendendo o âmbito da função de polícia para se estender às demais funções administrativas, incluindo as regulatórias, próprias do ordenamento econômico e do ordenamento social.

Desse modo, tornou-se necessário dispensar um tratamento integrado à matéria, inclusive reconhecendo a aplicabilidade limitada de certos princípios da penologia criminal, no exercício de todas demais funções punitivas do Estado [...] (MOREIRA NETO; GARCIA, 2013, p. 2)

Dentro dessa perspectiva, a previsão da aplicabilidade dos princípios deste ramo a seara da improbidade administrativa implica na ampliação de diversas garantias materiais e processuais. Moreira Neto e Garcia (2013) falam nos princípios do devido processo legal, segurança jurídica, legalidade e tipicidade como núcleo do direito administrativo sancionador. Guardia (2014), por sua vez, aponta, no âmbito processual desta seara jurídica, os axiomas da ampla defesa e contraditório, anterioridade, motivação, proporcionalidade, correlação entre a acusação e a decisão, humanidade das penas, razoável duração do processo, presunção de inocência, culpabilidade, publicidade, impessoalidade e busca da verdade no processo. Aponta-se, ainda, a vedação ao *bis in idem* (DAL POZZO; OLIVEIRA, 2022).

No que se refere ao devido processo legal, este é basilar e se sustenta no art. 5º, inciso LIV da Constituição de 1988. Sendo uma garantia fundamental, possui uma dupla vertente. Em sua vertente adjetiva, concede a garantia formal de que seja observado um procedimento legal, com ampla defesa e contraditório. Já em seu aspecto substantivo, liga-se a noção de um processo justo e razoável desde a previsão normativa (MOREIRA NETO; GARCIA, 2013). “Como direito fundamental, a duração razoável do processo (efetividade) possui atuação sobre o sistema processual, direcionando a interpretação da norma de acordo com a Constituição, de forma a viabilizar a técnica que conduza à celeridade” (MENDONÇA JÚNIOR, 2010).

Logicamente, deve ser observado o postulado do art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal que preceitua a razoável duração do processo. Somado a isso, o princípio da publicidade e da impessoalidade devem permear este tipo de processo. Assim, garante-se o acesso a todos os interessados e coíbe-se que sejam promovidas perseguições pela administração pública fundadas em motivos pessoais (GUARDIA, 2014).

A segurança jurídica também deve incidir no processo administrativo sancionatório como um verdadeiro axioma. E do mesmo modo possui duas vertentes. Numa perspectiva objetiva, visa assegurar a estabilidade das relações jurídicas, protegendo o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em seu aspecto subjetivo, implica numa confiança com relação aos atos praticados pelo Estado em seus mais diversos âmbitos (MOREIRA NETO; GARCIA, 2013).

Além disso, o princípio da legalidade possui como corolário o art. 5º, II, da Carta Magna. Com base nesse dispositivo, no âmbito privado, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. E na seara pública, diz respeito a uma atuação estritamente submetida aos ditames legais. A tipicidade, por sua vez, é um desdobramento da legalidade, de modo que implica em um detalhamento específico das condutas e comportamentos dos administrados e das sanções cominadas, possuindo maior flexibilização na seara administrativa com relação ao âmbito penal (MOREIRA NETO; GARCIA, 2013). Guardia (2014) aponta, ainda, a anterioridade como um princípio basilar, devendo as penas serem previstas em lei prévia.

Outrossim, Guardia (2014) ainda postula que a humanidade das penas, a culpabilidade e a proporcionalidade devem ser observadas no âmbito administrativo sancionatório. O primeiro diz respeito a vedação a imposição de sanções degradantes. Já o segundo relaciona-se ao afastamento da responsabilidade objetiva nesta seara jurídica. Finalmente, a proporcionalidade trata da averiguação da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito na aplicação das penas, tudo isso a fim de garantir um processo justo para o acusado.

Ao acusado deve ser franqueada a presunção de inocência em sua proteção bifronte. Isto é, como guia de tratamento do acusado no decorrer do processo e no seu favorecimento em caso de dúvidas na decisão (*in dubio pro reo*). A decisão advinda do processo guiado pelos axiomas do direito administrativo sancionador também deve estar correlacionada com a acusação, bem como devidamente

motivada. Finalmente, o julgador deve se nortear em seu *decisum* pelo princípio da busca da verdade no processo, observando todos os princípios até então apresentados (GUARDIA, 2014).

Foi reforçada pela Lei nº 14.230/2021, ainda, em observância aos axiomas do direito administrativo sancionador, a vedação ao *bis in idem*, ou seja, a dupla punição pela mesma conduta. Aqui se trata de se evitar uma dupla punição na mesma esfera, qual seja, a da responsabilidade administrativa. Essa proteção se deu em uma vertente material e processual (DAL POZZO; OLIVEIRA, 2022).

Em sua vertente material, a nova Lei coibiu cumulação da punição pela LIA com a sanção disciplinar, e, no caso das pessoas jurídicas, da dupla punição pela norma de improbidade e pelas Leis nº 12.846/2013 e 8.666/93. O art. 7º garante a primeira ao determinar a imediata representação ao Ministério Público competente quando houver indícios de autoria, evitando-se uma anterior punição disciplinar pelo mesmo ato. E, por outro lado, o art. 3º, § 2º preceitua a não aplicação das sanções da LIA à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846/2013.

Já na vertente processual, a vedação do *bis in idem* se reflete em uma tendência encontrada na academia e nos tribunais a fim de promover uma mitigação da autonomia das instâncias, direcionando-se à uma noção de interdependência pautada na coerência e racionalidade do Estado em seu papel sancionador (DAL POZZO; OLIVEIRA, 2022).

Assim, estes princípios e garantias advindos da observância do direito administrativo sancionador permeiam toda a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa. Como exemplo, Neves e Oliveira (2022, p. 176) apontam os seguintes dispositivos:

- (a) o § 6.º, I, ao exigir a individualização da conduta do réu na petição inicial;
- (b) o § 18, ao prever o direito do réu de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, sendo que a sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão;
- (c) o § 19, I, afastando a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia; e
- (d) o § 19, II, vedando a distribuição dinâmica do ônus da prova, prevista nos §§ 1.º e 2.º do art. 373 do CPC.

Todas essas previsões normativas referenciadas concretizam os princípios aqui trabalhados, oferecendo garantias ao réu como meio de efetivá-los.

Os referidos autores (2022) tratam ainda de um possível exagero, que extrapola até mesmo a proteção conferida pelo processo penal, no que diz respeito

ao afastamento do princípio do *iura novit curia* na ação de improbidade administrativa pelos §§ 10-C e 10-F, inciso I do art. 17 da LIA. Por força desses dispositivos, o julgador está adstrito aos fatos narrados pelo autor em sua petição inicial e à qualificação jurídica atribuída por ela à conduta do réu, não podendo modificá-la na decisão de tipificação da conduta tampouco condenar o réu por tipo diverso do definido na exordial.

A Lei nº 14.230/2021, portanto, deu um novo panorama a disciplina da probidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. As mudanças promovidas, tais como a extinção da modalidade culposa de ato de improbidade, exigência de dolo específico, bem com as demais alterações apontadas neste capítulo contribuíram para um novo cenário de proteção e garantias do requerido. Corroboram com essas modificações, o preceito geral de submissão aos princípios do direito administrativo sancionador, aproximando a tutela das garantias do polo passivo àquela vista no direito penal.

3.3 DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

As profundas alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, como não poderia ser diferente, também atingiram o rito da ação de improbidade administrativa. Nesse sentido, esquentaram os debates acerca da natureza dessa ação, além de surgirem profundas reflexões acerca das novas implicações procedimentais. Assim, faz-se necessário explanar acerca desse novo panorama da referida ação.

Inicialmente, convém analisar a natureza dessa ação após a reforma, discutindo também sobre a aplicação do microssistema coletivo ao seu rito. Na vigência da redação anterior, era patente o entendimento doutrinário de que a ação de improbidade administrativa possui natureza eminentemente civil. Porém, algumas alterações realizadas pela Lei nº 14.230/2021 retomaram esse debate.

Ocorre que o art. 17-D, em seu caput, agora passa a prever que:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (BRASIL, 2021)

Em uma primeira leitura parece que, ao afirmar que a ação de improbidade administrativa não constitui ação civil, estaria o novo dispositivo retirando sua natureza civil afirmada pela redação anterior. Todavia, conforme Neves e Oliveira (2022, p. 155), “ao prever que a ação de improbidade administrativa não é uma ação civil, parece, na realidade, se referir à ação civil pública”. Isto é reforçado pela parte final do artigo colacionado.

Assim, a natureza civil da ação ainda é patente. O art. 17, caput, da LIA, dispõe a aplicação do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil à ação de improbidade administrativa. Indubitavelmente, isso confirma o caráter civil deste pleito.

Superada a discussão acerca da natureza, questiona-se ainda a aplicabilidade do microssistema coletivo a essa ação, haja vista que, como apontado, agora está totalmente dissociada da ação civil pública. O microssistema coletivo, vale destacar, diz respeito ao conjunto de leis que tratam da tutela coletiva, cujo núcleo duro é formado pela Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

Na visão de Neves e Oliveira (2022), esta não é uma análise tão simples, isto porque a reforma promovida na Lei restringiu, nos arts. 17 e 17-D, a referida ação ao limitar seus pedidos somente àqueles sancionatórios, bem como proibi-la de proteger o patrimônio público. Assim, embora tutele um direito difuso, esse caráter eminentemente sancionatório, aparentemente, afastaria a aplicação do microssistema coletivo a fim de priorizar a defesa do réu.

Contudo, embora haja as referidas previsões, a mesma lei parece contrariá-las em outros vários dispositivos.

Há, portanto, uma certa esquizofrenia legislativa. O art. 17-D, caput, proíbe a utilização da ação de improbidade administrativa para proteger o patrimônio público, enquanto o art. 17, caput, da mesma lei sugere que os únicos pedidos passíveis de elaboração são de natureza punitiva. Por outro lado, há mais de uma dezena de dispositivos que sugerem o contrário e tantos outros que perdem sua própria razão de ser se o pedido reparatório e, eventualmente, outros de natureza não sancionatória não puderem ser elaborados. (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 160)

Dessa maneira, entendem Neves e Oliveira (2022, p. 162) que “a lei autoriza pedidos de natureza não sancionatória numa ação de improbidade administrativa, e, quando essa for a opção do autor, sempre que tais pedidos puderem ser isolados dos pedidos de natureza sancionatória, será aplicável o microssistema

coletivo”. A aplicação do microssistema coletivo, assim, subsiste no âmbito da ação de improbidade administrativa quanto aos pedidos não sancionatórios.

A legitimidade da ação de improbidade administrativa constitui outro ponto polêmico da nova Lei nº 14.230/2021. Acontece que o art. 17 da LIA, em sua nova redação, conferiu legitimidade ativa apenas para o Ministério Público. Todavia, restaurando o entendimento anterior, em decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, foi dada interpretação conforme a Constituição na ADI 7043 no sentido da existência de legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas no âmbito da ação de improbidade administrativa.

No que toca a competência, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que ela seria fixada com base no local em que ocorreu o dano (na forma do art. 2º da Lei nº 7.347/1985) foi superado pelo disposto no art. 17, § 4º-A da LIA. Conforme este dispositivo, a ação “deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada” (BRASIL, 2021). Costa e Barbosa (2022) afirmam que esta competência possui natureza funcional e, portanto, absoluta, não havendo preferência entre os dois foros dispostos cuja escolha será realizada pelo proponente da ação.

Como já apontado, a ação de improbidade administrativa segue o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil (art. 17, LIA). Contudo, existem algumas peculiaridades dispostas na própria LIA. Neves e Oliveira (2022, p. 238) apontam esses diferenciais:

[...] o procedimento previsto no art. 17 da LIA tem várias técnicas procedimentais diferenciadas: (a) decisão de tipificação da conduta do réu não prevista no procedimento comum; (b) possibilidade de fragmentação do litisconsórcio com fundamento diverso daquele previsto para o procedimento comum; (c) requisitos da petição inicial parcialmente diferentes; (d) previsão de um julgamento liminar de improcedência com fundamento na manifesta rejeição do pedido do autor; (e) prazo de defesa diferenciado; (f) hipóteses próprias de cabimento de réplica; e (g) especialidades procedimentais associadas à produção de prova oral.

Esses diferenciais buscam dar uma tutela mais adequada aos atos perseguidos por essa lei, além de oferecerem garantias que se coadunam com os princípios que lhe são inerentes.

Assim, no que se refere ao rito, de início, observa-se que agora é possível a autocomposição, conforme previsão do acordo de não persecução cível – o qual possibilita a transação com relação as sanções -, de modo que, a despeito de

ausência de previsão, se demonstra possível a designação de audiência de conciliação ou mediação.

No que tange à petição inicial, aplicam-se os requisitos do art. 319 do Código de Processo Civil como endereçamento, nome e qualificação das partes, causa de pedir, pedido, valor da causa, requerimento para produção de provas, manifestação de interesse na realização de audiência de conciliação e mediação. Também deve ser instruída com os documentos indispensáveis à propositura da demanda, como determina o art. 320 do diploma processual.

Somado aos requisitos do diploma processual civil, o § 6º do art. 17 da LIA também impõe requisitos específicos. As referidas condições são duas. A primeira é a individualização da conduta do réu e indicar os elementos probatórios mínimos de adequação da conduta ao disposto nos arts. 9º ao 11 da Lei de Improbidade e da autoria, ressalvado o caso de impossibilidade fundamentada de fazê-lo. Além disso, deverá ser instruída com documentos ou justificação com indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado, podendo ainda ser apresentadas as razões da impossibilidade de apresentá-los (BRASIL, 2022).

Esses requisitos concretizam a nova perspectiva legal trazida pela Lei nº 14.230/2021, conferindo enorme rigor na tipificação das condutas feita na exordial pelo autor e na instrução documental a fim de comprovar o fato e o dolo específico da conduta. Tais exigências acabam também funcionando como uma barreira para a diminuição de ajuizamentos de ação de improbidade administrativa.

A inicial será rejeitada liminarmente nas hipóteses do art. 330 do CPC, ou seja, quando for inepta, a parte for manifestamente ilegítima, o autor carecer de interesse processual ou não atender as prescrições dos arts. 106 e 321 do diploma processual. Outrossim, o § 6º-B do art. 17 postula, ainda, a rejeição liminar quando “não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado” (BRASIL, 2021). O recurso cabível contra a rejeição, em qualquer hipótese, será a apelação.

Não havendo a rejeição, os requeridos serão citados nos moldes dispostos no diploma processual civil (art. 17, § 7º, LIA). Nesse viés, é importante destacar que, conforme o art. 17, § 19, inciso I da Lei de Improbidade, não se aplica a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor na hipótese de revelia, aplicando-se, porém, a dispensa de intimação. Caso exista a possibilidade de autocomposição, as partes

podem requerer ao julgador que o prazo para contestação seja interrompido por até 90 dias (art. 17, § 10-A, LIA).

Conforme o art. 17, § 14 da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, se for de seu interesse, intervir no processo. Não é claro o diploma quanto ao momento da intimação, porém é evidente que deve ser feita em tempo hábil para proporcionar uma participação efetiva da pessoa jurídica interessada no processo (NEVES; OLIVEIRA, 2022).

Oferecida a contestação, algumas medidas devem ser tomadas. Isso é o que dispõe os §§ 10-B e 10-C do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, após a contestação será feito um julgamento conforme o estado do processo caso se observe a inexistência manifesta do ato de improbidade. Também pode ser feito nesse momento o desmembramento do litisconsórcio, visando dar maior eficiência ao processo. O juiz pode ouvir o autor para tomar essas ações, se for o caso.

Após isso, o Ministério Público oferecerá réplica e o juiz proferirá decisão de tipificação “na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor” (BRASIL, 2021).

Grande polêmica reside quanto ao prazo para esta réplica do Ministério Público, de modo que Neves e Oliveira (2022) entendem que seria de 30 dias em decorrência do princípio da isonomia. Outro ponto relevante dos dispositivos legais acima tratados é a decisão de tipificação da conduta que, conferindo maior proteção até que o processo penal, limita o juiz tanto aos fatos jurídicos quanto ao fundamento jurídico alegado pelo autor, uma vez que não pode modifica-los para o fim de enquadrar a conduta.

Proferida a decisão de tipificação da conduta, as partes serão intimadas para especificarem as provas que pretendem produzir (art. 17, § 10-E, LIA). Vale destacar a previsão do art. 17, § 10-F, inciso II que dispõe ser nula a decisão de mérito que condenar o réu sem a produção das provas tempestivamente especificadas por ele. Ressalta-se, ainda, que não se aplica a distribuição dinâmica do ônus da prova a ação de improbidade administrativa por força do art. 17, § 19, inciso III da LIA, incumbindo esta estritamente ao autor, na forma do art. 373 do Código de Processo Civil.

Atendendo ao princípio da primazia do julgamento de mérito, o § 16 do art. 17 da LIA prevê a possibilidade de conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, em decisão motivada, caso o juiz verifique “a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda” (BRASIL, 2021). Desta decisão cabe agravo de instrumento (art. 17, § 17, LIA).

Outra especificidade do rito é a hipótese de participação no processo da assessoria jurídica que deu parecer pela legalidade do ato objeto da ação. Esta hipótese se encontra prevista no § 20 do art. 17 da LIA. Assim, se configura como uma obrigação de defender o réu até que a decisão transite em julgado.

A sentença será o meio para extinção da fase de conhecimento da ação aqui estudada, podendo ela ser terminativa ou definitiva. Pode ainda ocorrer o julgamento antecipado de mérito. Na sentença de procedência, cabe ressaltar, não é obrigatória a cumulação das sanções, sendo averiguada a necessidade no caso concreto. Aqui poderá ser determinada, com fins reparatórios, a perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente o patrimônio, bem como o ressarcimento integral do dano. Com fins sancionatórios, há a possibilidade de aplicação das sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, além da proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente. Para fixação das penas, finalmente, serão analisadas a extensão do dano causado, bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente (NEVES; OLIVEIRA, 2022).

Quanto aos recursos cabíveis, contra a sentença na ação de improbidade administrativa caberá a apelação (art. 1009, CPC). O art. 17, § 19, inciso IV determina a inaplicabilidade do reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito. Já no que se refere às decisões interlocutórias, estas serão combatidas pelo agravo de instrumento (art. 17, § 21, LIA).

Por fim, no que tange às medidas cautelares, o sequestro de bens já não mais subsiste com o advento da Lei nº 14.230/2021. A indisponibilidade de bens e o afastamento provisório do cargo, emprego ou função, contudo, persistem na ação de improbidade administrativa (arts. 16; 20, § 1º da LIA). Assim, “admitir-se-á no plano da improbidade administrativa, com relação aos pedidos de natureza não sancionatória, qualquer medida cautelar, independentemente do rol legal” (NEVES;

OLIVEIRA, p. 319). A tutela cautelar, assim como a antecipada, possui como requisitos o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*.

Dessa forma, foram apresentados os principais elementos do rito da ação de improbidade administrativa, com destaque para as alterações a partir da Lei nº 14.230/2021. O procedimento regido pelas regras do procedimento comum do Código de Processo Civil possui peculiaridades que lhe conferem um caráter único que até se desprende, em certa medida, do microssistema coletivo. Essas peculiaridades levam, assim, ao questionamento, no presente trabalho, acerca da sua compatibilidade com a aplicação da tutela inibitória.

4 ANÁLISE DA APLICABILIDADE DA TUTELA INIBITÓRIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM O FIM DE PREVENIR ATOS ÍMPROBOS SEM DOLO ESPECÍFICO

A probidade administrativa, como já analisado, é um direito difuso. Seu caráter coletivo lhe impõe diversas necessidades especiais, potencializadas pela incidência dos princípios do direito administrativo sancionador. Assim, a prevenção há de ser algo também almejado e, em certa medida, priorizado na proteção deste bem jurídico, cotejando as limitações legais e principiológicas impostas.

De outra banda, a tutela inibitória, como um instituto eminentemente preventivo, abstratamente parece ser um meio para a consecução da prevenção aos atos de improbidade, especialmente quando a lei sancionatória exige dolo específico. Todavia, existem ditames normativos e axiomas que regem o procedimento da ação de improbidade administrativa que merecem análise da compatibilidade com este instrumento preventivo.

Diante disso, no presente capítulo serão contrapostos os elementos apontados nos capítulos anteriores, isto é, analisada a compatibilidade entre a tutela inibitória e a ação de improbidade administrativa, com o fim de utilização desta tutela para prevenção de atos ímprobos sem dolo específico. Para isso, primeiramente, será feita uma análise da compatibilidade dos princípios do direito administrativo sancionador e a utilização da tutela inibitória. Após, será debatido acerca de qual uma possível fundamentação legal para utilização da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa. Em um terceiro momento, serão ponderados os limites da aplicação da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa. Por fim, a partir da análise de julgados, será apontada a visão dos tribunais sobre a aplicação da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa.

4.1 ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A UTILIZAÇÃO DA TUTELA INIBITÓRIA

A Lei nº 14.230/2021 trouxe um novo panorama para a tutela da probidade administrativa no âmbito jurídico brasileiro. O § 4º do art. 1º da LIA não deixa dúvidas sobre isso ao determinar a incidência dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador a essa seara. A tutela inibitória, por outro lado, também

tem uma natureza e características próprias que levantam o questionamento acerca da compatibilidade entre os axiomas desses dois institutos.

Agora, a partir dessa nova visão da ação de improbidade administrativa, determinados princípios processuais penais de proteção ao réu devem incidir neste rito. Conforme apontado, os doutrinadores como Moreira Neto e Garcia (2013), Guardia (2014), Dal Pozzo e Oliveira (2022) apontam a necessidade de aplicação e potencialização no tratamento judicial da probidade administrativa dos princípios do devido processo legal, segurança jurídica, legalidade e tipicidade, ampla defesa e contraditório, anterioridade, motivação, proporcionalidade, correlação entre a acusação e a decisão, humanidade das penas, razoável duração do processo, presunção de inocência, culpabilidade, publicidade, impessoalidade, busca da verdade no processo, bem como a vedação ao *bis in idem*.

Dentro dessa perspectiva, todas essas garantias devem ser observadas no processo da ação de improbidade administrativa. O polo passivo deve ter assegurada a sua presunção de inocência e evitar que a sanção objetivada pelo rito acabe por ser antecipada ou exacerbada. Por esse motivo, a aplicação de qualquer outro instrumento jurídico deve ser analisada à luz desses valores, compatibilizando-se a eles.

Nesse sentido, a tutela inibitória emerge como uma alternativa de combate ao ilícito em contraposição a uma cultura de buscar uma tutela reparatória decorrente de um dano. Se o direito resguarda bens jurídicos relevantes, parece lógico, dentro do contexto jurídico atual, priorizar a prevenção de atos que contrariem o ordenamento jurídico, em detrimento de repará-lo apenas após da ocorrência de um dano – que muitas vezes pode ser irreversível.

Assim, no contexto legislativo atual, esse instituto é bem amparado pelos arts. 497 e 536 do CPC no âmbito individual e pelo art. 84 do CDC no patamar coletivo. Se constitui, dessa maneira, um instrumento ímpar para inibir a ocorrência do ilícito, assim como sua repetição ou continuação e, ainda, promover a remoção de seus efeitos. Portanto, merece a análise de sua aplicabilidade na ação de improbidade administrativa como meio para evitar atos contrários ao direito que ofendam a probidade estatal, especialmente quanto aos atos ímprobos sem dolo específico tendo em vista que não mais podem ser objeto da sanção preconizada na LIA.

A tutela inibitória se constitui, dessa maneira, uma tutela da própria norma, visando prevenir de forma categórica sua violação. Portanto, é efetivada através

dessa tutela a vontade do legislador e são protegidos os bens jurídicos que este buscou resguardar através da norma. É extremamente coerente a defesa deste viés preventivo do direito, evitando maiores prejuízos nas relações sociais.

Outrossim, é evidente que a principiologia do direito administrativo sancionador e este próprio visam, em última instância, também prevenir o ilícito. O caráter pedagógico e preventivo da sanção são salientados na busca da garantia da integridade do direito e da sociedade. Isso atinge, como decorrência lógica, a seara punitiva penal, bem como a sancionatória administrativa.

O Direito Penal vem assumindo, todavia, em inúmeros ordenamentos jurídicos, feições nitidamente funcionalistas, crescentemente vocacionado ao enfrentamento de uma dura realidade de respostas pedagógicas do ponto de vista do castigo e da defesa social, dando ênfase à prevenção de riscos e à proteção da vigência das normas. Essa mesma perspectiva é adotada no Direito Administrativo Sancionador, onde as finalidades últimas das sanções podem ser variadas, mas certamente não serão reconduzíveis prioritariamente à recuperação do indivíduo, tarefa mais própria ao campo da Religião ou da Psiquiatria, e tampouco podem ser classificáveis no espectro do retributivismo penal. No Direito brasileiro, ainda assim, a jurisprudência do STF aplica a teoria retributivista à fixação das penas criminais, o que traz influências ao direito administrativo punitivo. De qualquer modo, trata-se de uma teoria aparentemente mista, pois reforça a importância da prevenção geral e proteção da vigência das normas nos tipos de condutas proibidas, conforme se colhe de julgados importantes. (OSÓRIO, 2021, p. RB-2.6)

Assim, nesta seara também deve ser assegurada a integridade da norma, a despeito das divergências entre as correntes teóricas. Nesse viés, Neves e Oliveira (2022) também ressaltam o viés preventivo do direito administrativo sancionador em detrimento de uma perspectiva retributiva, endossando esta visão.

Como já reiterado diversas vezes nesse trabalho, a tutela inibitória é uma tutela eminentemente preventiva. Levando em consideração esse caráter também preventivo e um fim pedagógico-preventivo do direito administrativo sancionador, em uma análise axiológica, parecem convergir os valores de ambos institutos. A própria LIA, em sua nova redação, prevê uma espécie de tutela inibitória típica, corroborando com a compatibilidade desta com o rito de proteção à probidade estatal.

É o § 1º do art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa, em seu final, que prevê esta tutela inibitória típica. Nesse viés, a referida norma dispõe acerca da possibilidade de que a autoridade judicial determine o afastamento do agente público no exercício do cargo, do emprego ou da função, sem prejuízo da remuneração, nas situações em que essa “medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos” (BRASIL, 2021).

Nota-se, a partir da leitura deste dispositivo, que o legislador, através da previsão da possibilidade do afastamento do agente público do exercício do cargo buscou não somente assegurar o regular andamento do processo, mas também evitar a prática de novos ilícitos. O diploma não fala em dano ou prejuízo, mas em ilícito, se configurando, de maneira categórica, como uma tutela inibitória visando evitar a repetição ou continuação de atos contrários ao direito.

Diante disso, parece totalmente plausível admitir uma tutela inibitória atípica na seara da ação de improbidade administrativa, haja vista que o próprio legislador previu uma espécie deste instituto. Contudo, há de se analisar a fundamentação legal para essa possível aplicação, assim como definir os limites para ela a partir dos ditames normativos.

4.2 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA UTILIZAÇÃO DA TUTELA INIBITÓRIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Realizado o debate acerca da compatibilidade entre os princípios do direito administrativo sancionador e a tutela inibitória, convém analisar qual o amparo legal para a aplicação desta tutela na ação de improbidade administrativa. Dentro dessa perspectiva, para proceder a essa discussão convém, inicialmente, relembrar a discussão acerca da natureza desta ação após as alterações da Lei nº 14.230/2021.

Conforme já apontado, o art. 17-D da LIA, por decorrência das modificações promovidas pela lei supracitada, determinou que a ação de improbidade administrativa não constitui ação civil. Todavia, ressalta-se que, com isso, a norma buscou indicar que esta ação não constitui ação civil pública e, portanto, não se aplicam as disposições da Lei nº 7.347/85.

Nesse sentido, a ação não possui natureza penal, pois não trata de crimes, ainda que algumas condutas sejam tipificadas em outros diplomas legais. Assim, a ação de improbidade administrativa é inviável para reprimir crimes. Outrossim, a própria Constituição, em seu art. 37, § 4º, separa estas ações dizendo que a que tutela a probidade administrativa não prejudica a ação penal cabível. (MAZZILLI, 2023)

Além disso, não é uma ação do campo do direito administrativo sancionador. Embora a lei tenha determinado a incidência dos princípios deste no rito da ação de improbidade administrativa, esta passa pela sanção pelo Poder Judiciário e não a Administração, de modo que se afasta da área administrativa sancionadora.

A intenção do legislador foi tão somente que os axiomas desta seara atingissem o processo da LIA fornecendo garantias ao réu. (MAZZILLI, 2023)

Dessa maneira, a natureza da ação de improbidade administrativa é de ação civil, a despeito da literalidade do art. 17-D da LIA. Não é por outro motivo que o próprio art. 17 desta Lei, em seu caput, determina que o processo judicial seguirá o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil, salvo o disposto nesta Lei. Contudo, há de se ponderar se ainda é aplicável o microssistema processual coletivo.

Muitos entendem, a partir da interpretação acima exposta do art. 17-D da LIA, que a dissociação da ação de improbidade administrativa com relação a ação civil pública aliada ao caráter sancionador e aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador deixaram esse rito totalmente apartado da aplicação do microssistema processual coletivo.

Todavia, Neves e Oliveira (2022) compreendem que há certa contradição entre os dispositivos legais. Isto porque enquanto alguns dispositivos dissociam esta ação de qualquer finalidade reparatória ou de proteção do patrimônio público, outros, de outro lado, dispõem exatamente o contrário, disciplinando a apreciação de pedidos não sancionatórios.

Assim, para os referidos autores (2022), a aplicação do microssistema coletivo subsiste no âmbito da ação de improbidade administrativa no que se refere aos pedidos de cunho não-sancionatório. Dessa maneira, o Código de Defesa de Consumidor, Lei de Ação Civil Pública e todas as demais normas desse microssistema legislativo, conforme esse entendimento, ainda seriam aplicáveis a este rito.

A despeito dessa discussão, o arcabouço legislativo da tutela inibitória fornece subsídios normativos para sua incidência na ação de improbidade administrativa, independentemente de sua vertente individual ou coletiva. O Código de Processo Civil oferece amparo legal para aqueles que entendem que a ação é de natureza individual, enquanto o Código de Defesa do Consumidor fornece sustento para os defensores da aplicação do microssistema processual coletivo aos pedidos não sancionatórios neste rito.

Assim, na vertente individual, o fundamento para a tutela inibitória atípica na ação de improbidade administrativa é o art. 497 e seu parágrafo único do diploma processual civil. Este dispositivo possibilita a concessão dessa tutela a fim de assegurar o resultado equivalente nas obrigações de fazer ou de não fazer, sendo

irrelevante a demonstração da ocorrência de dano, culpa ou dolo. Isto visando inibir a prática, reiteração, continuação ou remoção do ilícito.

A previsão do art. 17 da LIA, que trata da aplicação das disposições do procedimento comum disposto no Código de Processo Civil, é um forte argumento para que o art. 497 seja o substrato legal para a utilização da tutela inibitória atípica nas ações de tutela da probidade estatal. Aqui seria possibilitado que fosse inibida a ocorrência do ilícito no plano individual.

Já para aqueles que apontam a subsistência da aplicação do microssistema coletivo, a tutela inibitória atípica coletiva seria amparada no art. 84 do Código de Defesa do Consumidor. Este dispositivo também concede a possibilidade de tutela específica de obrigação ou determinar providências para consecução do resultado prático equivalente no cumprimento de obrigações de fazer ou de não fazer.

Sendo o diploma consumerista um dos principais instrumentos normativos do microssistema coletivo, este fundamento legal seria totalmente plausível diante da defesa de uma natureza coletiva da ação de improbidade administrativa, especificamente quanto aos seus pedidos não sancionatórios. Os que entendem dessa maneira se sustentam no caráter difuso do direito a probidade estatal, e isso se coaduna com a aplicação do CDC, diploma que trata de direitos coletivos em todas suas vertentes, inclusive difusos.

Assim, independentemente da corrente adotada, constata-se que há fundamentação legal para a aplicação da tutela inibitória atípica no rito de improbidade administrativa. As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 levantaram discussões acerca da natureza desta ação, contudo, como demonstrado, há amparo legal para a incidência desta espécie de tutela para os adeptos de ambas as correntes, sejam aquelas que veem como um rito civil individual ou aqueles que a veem como um procedimento coletivo.

4.3 LIMITES DA APLICAÇÃO DA TUTELA INIBITÓRIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como uma decorrência lógica, aplicando-se a tutela inibitória na ação de improbidade administrativa, determinados limites devem balizar sua atuação de modo a conciliar com as regras e princípios da Lei de Improbidade Administrativa e demais

regulações pertinentes. Assim, é necessário fazer a análise desses parâmetros a fim de delimitar melhor a forma dessa aplicação.

De início, como se interpreta a partir do novo espírito concedido a LIA pela Lei nº 14.230/2021, têm de ser respeitados os princípios do direito administrativo sancionador, sobretudo ao lidar com uma possível restrição a direitos do réu. Todavia, obviamente, são necessárias determinadas mitigações desses princípios haja vista que se trata de uma tutela que visa inibir e não sancionar.

Dos princípios já arrolados anteriormente apontados por Moreira Neto e Garcia (2013), Guardia (2014), Dal Pozzo e Oliveira (2022), os princípios do devido processo legal, segurança jurídica, legalidade, ampla defesa e contraditório, motivação, proporcionalidade, razoável duração do processo, publicidade e impessoalidade devem ser observados na aplicação da tutela inibitória.

Indubitavelmente, o tratamento da tutela deve se dar a partir de um devido processo legal, observando também a legalidade para guiar a incidência das medidas referentes a essa tutela específica que visa prevenir o ilícito. Tudo deve estar amparado na lei, e o processo deve observar a ampla defesa e contraditório. Quanto a estes últimos, podem ser postergados a fim de garantir a efetividade das medidas de inibição do ato contrário ao direito.

Outrossim, é necessário que seja observado o princípio da motivação para que o julgador, a partir da apresentação pelo requerente da tutela inibitória da probabilidade da ocorrência do ato, sua ilicitude e o confronto do ato com o direito, realize o manejo dos conceitos de fato indiciário, prova indiciária, raciocínio presuntivo, presunção e juízo (MARINONI, 2019b).

Além disso, a proporcionalidade deve guiar a aplicação, a fim de evitar excessos da tutela inibitória e acabar punindo antecipadamente ou praticando ingerências sobre os atos daquele sob qual ela recai. Dessa maneira, a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito também têm que balizar este instrumento.

Também devem ser observadas a publicidade do ato, acompanhada da impessoalidade, evitando que sejam realizadas perseguições sob o manto de uma tutela voltada para impedir o ilícito. A duração deste ato também deve ser razoável a fim de que aquele que sofre seus efeitos não seja punido pelo processo, isto é, pelo excessivo tempo sofrendo interferência estatal de maneira que esta se torne

desarrazoada. Tudo isso deve também estar balizado pelo princípio da segurança jurídica a fim de que se evitem fragilidades que façam anular os atos processuais.

Em suma, os princípios do direito administrativo sancionador, naquilo que couber na aplicação da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa, devem fornecer garantias ao réu a fim de que não seja penalizado. Em outras palavras, necessitam se constituir como parâmetros para evitar que as providências para consecução do resultado prático equivalente no cumprimento de obrigações de fazer ou de não fazer visando inibir a prática, repetição ou continuação do ilícito se torne uma sanção antecipada.

Somado a isso, os requisitos da inicial da ação de improbidade administrativa também se constituem como limitadores da tutela inibitória. O art. 17, § 6º da LIA exige que a exordial deve individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência de ato de improbidade administrativa e sua autoria.

O inciso II deste dispositivo preceitua também que esta petição deverá ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado. No caso de impossibilidade de apresentação desses elementos, deve conter razões que justifiquem.

Assim, a peça inaugural tem que, além de demonstrar condutas de ato de improbidade administrativa, também comprovar o dolo específico. Os §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa consignam que para que se configure ato de improbidade administrativa, faz-se necessário que seja eivado de um dolo específico de lesar o erário, ou seja, eivado de má-fé (GAJARDONI; et al, 2023).

Como já foi exhaustivamente debatido, a tutela inibitória se dissocia totalmente de qualquer noção ou comprovação de dano, dolo ou culpa. O próprio parágrafo único do art. 497 dispõe dessa maneira. Assim, parece ser inconciliável uma inaugural apenas com um pedido de tutela inibitória com relação a um ato contrário ao direito no âmbito da improbidade administrativa, no rito da Lei nº 8.429/92.

Nota-se, além disso, que o caráter estritamente sancionatório da ação de improbidade administrativa conferido pela Lei nº 14.230/2021 limita a possibilidade de pleitear a tutela inibitória atípica na inicial. Isto porque, na forma do art. 17-D da LIA, esta ação está dissociada da ação civil pública e não pode ser ajuizada para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

É nesse sentido que se compreende que a tutela inibitória atípica na ação de improbidade só pode se dar de maneira paralela aos pedidos sancionatórios. Isto é, em virtude da dissociação da noção de sanção, dano, dolo ou culpa, uma inicial visando tão somente uma tutela de prevenção a ato contrário ao direito aparenta ser inviável no rito da Lei de Improbidade Administrativa pelo caráter sancionatório acima apontado e da exigência de demonstração de dolo específico.

Por isso, parece plausível afirmar que no rito da ação de improbidade administrativa só seria possível uma tutela inibitória atípica visando evitar a repetição, continuação ou objetivando remover os efeitos do ilícito. Isso pode ser extraído até da espécie típica dessa tutela prevista no § 1º do art. 20, *in fine*, da respectiva Lei, o qual prevê a possibilidade de afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

Dentro dessa perspectiva, esta tutela inibitória nas modalidades de prevenção a repetição, continuação ou remoção dos efeitos do ilícito deve ser balizada pelo princípio da necessidade. Este axioma se desdobra nos princípios do meio idôneo e da menor restrição possível, ou seja, a escolha da maneira menos invasiva de imposição de um fazer ou não fazer ao réu e a ponderação visando dar menores prejuízos ao demandado. Assim, evita-se que este instrumento seja descurado, não gerando consequências desrazoáveis à esfera jurídica do réu (MAZZUOLI, 2019b).

Demonstra-se possível também a concessão de tutela inibitória antecipada na ação de improbidade administrativa. Ela é, inclusive, a mais adequada para os fins que esta espécie de proteção se presta nesta seara. Aqui deve ser demonstrado pelo requerente a probabilidade da ocorrência de ato contrário ao direito que rege a probidade administrativa como *fumus boni iuris*, assim como apontar fato que indique que o ato temido pode ocorrer antes que a sentença seja efetivada.

Dessa maneira, a tutela inibitória, para que seja aplicada na ação de improbidade administrativa, deve se compatibilizar com os axiomas do direito administrativo sancionador. Somado a isso, o caráter sancionatório dessa ação e a exigência de dolo específico preconizadas pela Lei nº 14.230/2021 são obstáculos a postulação de uma peça exordial voltada somente para uma tutela inibitória para evitar a prática de ato contrário ao direito na seara da probidade administrativa. É viável, assim, somente quando essa tutela ocorra junto a um pedido de sanção que cumpra os requisitos da Lei, e o pedido inibitório volta-se a prevenir a repetição, continuação ou remoção dos efeitos do ilícito, sendo possível que ocorra de maneira antecipada.

4.4 APLICAÇÃO CONCRETA DA TUTELA INIBITÓRIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DISCUSSÃO A PARTIR DA ANÁLISE DE JULGADOS

Após realizar um debate abstrato acerca da forma de aplicação da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa analisando sua compatibilidade com os princípios do direito administrativo sancionador, refletindo sobre sua fundamentação legal, bem como discutindo acerca dos limites de sua aplicação, é necessário ver como, de forma concreta, esta intersecção se deu nos tribunais.

Sendo recentes as alterações da Lei nº 14.230/2021, não foram encontradas decisões aplicando esta espécie de tutela na ação de improbidade administrativa sob o novo prisma legal. Assim, serão expostas decisões exaradas ainda na vigência da redação anterior da LIA apenas com o fim de comentar como o Poder Judiciário se debruçou na aplicação desta espécie de tutela ao proteger a probidade administrativa no rito da Lei nº 8.429/92.

O primeiro caso a ser analisado se trata de decisão no Estado do Pernambuco, proferida pela 1ª Vara da Comarca de Custódia, no dia 28 de setembro de 2020, em caso de ação civil pública por ato de improbidade administrativa no qual o Ministério Público alegou que os réus, na qualidade de Prefeito e Vice-Prefeita, teriam realizado publicações na página oficial no Facebook da Prefeitura Municipal, com promoção pessoal dos gestores, de modo a violar os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, o que se constituía ato de improbidade administrativa na forma do art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade administrativa.

Assim, o *parquet* requereu medida liminar de tutela de evidência visando abstenção de utilização de propaganda com promoção pessoal dos gestores, a retificação das propagandas já realizadas, e a proibição de realização de novas propagandas em desacordo com os ditames legais.

Ao analisar os pedidos de tutela de evidência do requerente em decisão de recebimento da inicial, o julgador consignou em seus fundamentos que:

Comprovada a realização de propaganda com imagens e nomes dos gestores, o que aconteceu no caso em cotejo, a concessão de tutela de evidência para retificar as propagandas institucionais contendo promoção pessoal é medida que se impõe.

Quanto ao pedido de imposição de abstenção de realização de novas propagandas com promoção pessoal, trata-se de um pedido de tutela inibitória. Conforme preconiza o art. 497, parágrafo único, do CPC, para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

Sendo assim, razoável a concessão da tutela inibitória como forma de resguardar os princípios administrativos constitucionais, notadamente o da impessoalidade, impossibilitando aos gestores da Prefeitura Municipal de Custódia, Prefeito e Vice-Prefeita, publicidades institucionais tendentes a promoção pessoal dos mesmos. (PERNAMBUCO, 2019, p. 4)

Assim, quanto à tutela inibitória decidiu pela imposição, com fundamento no art. 497, parágrafo único do CPC, da “proibição de novas postagens em sítios ou redes sociais oficiais da Prefeitura Municipal de Custódia que busquem a promoção pessoal dos respectivos gestores, sob pena de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) com responsabilização solidária dos imputados” (PERNAMBUCO, 2019, p. 4).

Analizando os fundamentos e o dispositivo da citada decisão, especificamente no debate acerca da tutela inibitória, observa-se que foi concedida de forma antecipada e com amparo legal na vertente individual desta tutela, qual seja aquela do art. 497 do diploma processual civil.

Ao tratar da motivação da concessão desta tutela, o juiz manejou os conceitos de fato indiciário, prova indiciária, raciocínio presuntivo, presunção e juízo. O fato indiciário foi a ocorrência reiterada de postagens de promoção pessoal no *facebook*, enquanto a prova indiciária foi a comprovação dessas postagens juntadas pelo autor. A partir da reiteração, o magistrado desenvolveu um raciocínio presuntivo e gerou uma presunção de que o ato contrário ao direito poderia se repetir. Assim, chegou a um juízo, culminando na concessão da tutela inibitória.

Na concessão antecipada, o magistrado interpretou o art. 300 do CPC adequando aos moldes da tutela inibitória corretamente, apontando a probabilidade da ilicitude como *fumus boni iuris*, além de apontar fato que indicava que o ato temido pode ocorrer antes que a sentença seja efetivada. Assim, o julgador procedeu de forma coerente a respeito da fundamentação legal, bem como a afastar a necessidade de demonstração da ocorrência de dano, dolo ou culpa

Quanto ao modo de efetivação desta tutela, cominou multa para o caso de repetição ou continuidade dos atos ilícitos. Como preconizado por Marinoni (2019a), é a forma principal de utilização da tutela inibitória. Dentro do contexto exposto,

também foi atendido o princípio da necessidade, sendo a multa o meio idôneo para a consecução dos fins pleiteados e de menor restrição possível.

Dessa maneira, o caso analisado aplicou uma tutela inibitória atípica em sede de ação de improbidade administrativa de forma autêntica e coerente com os parâmetros aqui ventilados. Ainda que tenha ocorrido na vigência da redação anterior da LIA, não houve qualquer elemento utilizado como fundamento que não se adequa a nova perspectiva legal. Nesse sentido, apesar da restrição sancionatória e da dissociação da ação civil pública na vigência da redação atual, pedidos de caráter não-sancionatório, como já apontado anteriormente, ainda são possíveis e plausíveis, sendo totalmente viável que se aplique esta tutela nos dias atuais de forma análoga a decisão debatida.

Outra decisão, datada de 14 de setembro de 2019, também aplicou a tutela inibitória em ação de improbidade administrativa. Trata-se de decisão de recebimento da inicial proferida pela Vara Única de Santa Luzia, no Estado da Paraíba. O julgado se deu em ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público na qual alegou que o promovido, no exercício do cargo de professor, “usou do cargo para assediar alunos da escola, propondo prática de ato sexual em troca de dinheiro, presentes e boas notas, violando, assim, princípios constitucionais e legais da legalidade e moralidade administrativos” (PARAIBA, 2019, p. 1).

Nesta senda, o requerente pleiteou tutela de urgência a fim de “proibir o demandado a exercer o mister de professor em quaisquer das esferas do Poder Público (Federal, Estadual e Municipal), sem prejuízo de seus vencimentos, até o julgamento do feito” (PARAIBA, 2019, p. 1).

Ao conceder a tutela inibitória, o juízo analisou os requisitos do art. 300 do CPC, quais sejam, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. E, com base na presença desses requisitos, fundamentou a concessão de uma tutela inibitória típica, com base no parágrafo único do art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação anterior, que dispunha: “A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual” (BRASIL, 2021).

Assim, o magistrado consignou o deferimento da tutela antecipada de urgência visando proibir o demandado de exercer o mister de professor em quaisquer

das esferas do Poder Público (Federal, Estadual e Municipal), até o julgamento do mérito do processo, sem prejuízo remuneratório, na forma do parágrafo único do art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa.

Partindo para a análise da decisão, aponta-se de início que, como já explanado aqui, o uso dos requisitos do art. 300 do CPC na concessão da tutela inibitória antecipada deve ser feito, porém de forma adaptada a esta espécie de tutela: não se deve analisar o perigo de dano, mas o perigo da ocorrência de ato contrário ao direito. Neste ponto pecou o magistrado, ao justificar essa tutela com base no dano.

Outrossim, a partir de um raciocínio que não dissociou a noção de dano da de ilícito, o julgador manejou de forma equivocada os conceitos de fato indiciário, prova indiciária, raciocínio presuntivo, presunção e juízo. Uma análise baseada na probabilidade de dano maculou os fundamentos da tutela inibitória nos moldes aqui propostos.

Além disso, a redação anterior do parágrafo único do art. 20 da LIA – de forma contrária ao que ocorre em sua versão atual – não se prestava a concessão de uma tutela inibitória típica. Isto porque o dispositivo condiciona a determinação do afastamento do agente público a situações em que a medida se faz necessária à instrução processual, não estendendo essa medida a evitar a iminente prática de novos ilícitos como faz o § 1º do mesmo art. 20 em sua redução atual. Assim, esta norma não se amolda a situação tratada na decisão.

Nesse viés, o magistrado, buscando prevenir a repetição de um ato ilícito, se utilizou de um fundamento de risco ao resultado útil do processo. Sendo uma tutela inibitória do ato contrário ao direito, esta espécie de tutela deve estar fundada no risco da ocorrência de atos desse tipo. E esta foi a intenção do julgador, embora tenha fundamentado equivocadamente sua decisão. O mais correto seria apontar o fundamento do art. 497, parágrafo único, do diploma processual civil, haja vista que, na prática, se constitui em uma tutela inibitória atípica que não poderia se amparar no parágrafo único do art. 20 pois ele não se prestava a esse tipo de tutela.

Nota-se, assim, que é possível e plausível a aplicação da tutela inibitória em sede da improbidade administrativa. Conforme Ana Paula Pina Gaio (2014, p. 21):

Partindo-se das premissas que o ato de improbidade administrativa é um ato ilícito, já que contrário ao direito, e demonstrada a probabilidade de sua continuidade ou de sua repetição, conclui-se como, não somente possível, mas imperiosa a concessão de uma tutela inibitória que previna a sua ocorrência e garanta a efetividade dos direitos fundamentais em questão.

A partir da análise desses julgados, conclui-se, portanto, que é evidente a relevância da aplicação da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa. Nota-se também sua importância quando concedida de maneira antecipada a fim de evitar a repetição, continuação ou remoção dos efeitos do ilícito. Todavia, se observa certa dificuldade dos magistrados em fundamentarem e balizarem adequadamente essa espécie de tutela, seja analisando requisitos que não se aplicam a ela ou fundamentando em dispositivos legais que não se prestam a tal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram expostos, assim, os principais elementos que tocam a tutela inibitória e a improbidade administrativa. Além disso, foram interseccionados os temas a fim de analisar a aplicação da tutela contra o ilícito visando prevenir o ato de improbidade sem dolo específico.

No primeiro capítulo, foi apresentado o conceito da tutela inibitória como aquela voltada para prevenir a prática, continuação ou repetição do ilícito. Também foi apontado o histórico desta espécie de tutela no ordenamento jurídico brasileiro desde sua previsão típica no interdito proibitório e no mandado de segurança preventivo até o novo CPC. Outrossim, foram expostas as balizas para a aplicação desta tutela, sobretudo pautada no princípio da necessidade, desdobrando-se no meio idôneo e menor prejuízo para o réu. Finalmente, foi apontada a vertente coletiva desse instituto e sua relevância nessa seara a partir da disposição do art. 84 do Código de Defesa do Consumidor.

Em seguida, o segundo capítulo expôs conceitos gerais acerca da improbidade administrativa, sendo os atos que configuram como tal definidos como toda conduta dolosa praticada por agente público que implique enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou ofensa aos princípios que regem a Administração Pública. Essa lei, como apontado, passou por profundas alterações com a Lei nº 14.230/2021, que passou a exigir dolo específico nas condutas, bem como a incidência dos axiomas do direito administrativo sancionador, o que afetou, inclusive, o rito desta ação. Agora, embora continue com natureza civil, a ação de improbidade administrativa deve observar as garantias do réu com maior cuidado, preservando-as em todos os momentos.

Já no que se refere ao terceiro capítulo, por sua vez, neste foi realizada a análise da aplicabilidade da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa com o fim de prevenir ato de improbidade administrativa sem dolo específico. Constatou-se que há compatibilidade entre a tutela inibitória e os princípios do direito administrativo sancionador, bem como fundamentação legal para sua aplicação de maneira atípica – seja o art. 497 do CPC ou o art. 84 do CDC. Outrossim, verificou-se que a partir das limitações legais só seria possível uma tutela inibitória como um pedido paralelo a um sancionador, visando impedir a repetição, continuação ou remoção dos efeitos do ilícito. Finalmente, atestou-se uma necessidade de uma

melhor utilização pelo judiciário deste instituto, conclusão extraída a partir da análise de julgados.

Assim, foi ressaltada a importância da reflexão acerca desta espécie de tutela, bem como de um aprofundamento de sua aplicação na seara da improbidade administrativa. Esta relevância é potencializada pelas limitações impostas pela Lei nº 14.230/2021 para a ação no rito da LIA. Com a tutela inibitória, consegue-se prevenir atos contrários ao direito que ferem a probidade administrativa, dissociando-se da ideia de dolo, culpa ou dano, conforme se extrai da natureza dessa tutela. Essa dissociação de dolo é o que possibilita que sejam prevenidos os atos ímprobos sem dolo específico no curso da ação de improbidade administrativa a partir dos requisitos e parâmetros expostos nesse trabalho.

Todavia, há que se destacar que a tutela contra o ilícito, na seara da improbidade administrativa não se restringe a aplicação na ação própria da Lei nº 8.429/92. A prevenção extrapola a mera aplicação de um instrumento dentro de um rito processual. A tutela da norma realizada pela inibitória também ocorre em diversas outras searas, sendo constatada quando se firma um termo de ajustamento de conduta, um acordo extrajudicial ou mesmo no caráter pedagógico decorrente da sanção. Tudo isso colabora para a preservação da integridade da norma e se constitui uma tutela inibitória da improbidade administrativa.

Nesse sentido, a problemática do presente estudo foi averiguar se é possível a aplicação da tutela inibitória em sede de ação de improbidade administrativa para prevenir os atos de improbidade sem dolo específico. A partir do exposto, como resposta a esse problema, tem-se que sim, é aplicável. Contudo, essa utilização deve se dar com a observância das limitações do rito trazido pela Lei nº 14.230/2021, de modo que só pode ser aplicável na ação de improbidade administrativa quando acompanhada de outro pedido sancionatório, restringindo-se o pedido inibitória às modalidades de impedir a repetição, continuação ou remoção dos efeitos do ilícito. Confirmou-se, dessa maneira, a hipótese proposta inicialmente.

Quanto ao objetivo geral, este foi devidamente atingido. Ele consistia em analisar a aplicabilidade da tutela inibitória em sede de ação de improbidade administrativa com o fim de prevenir os atos de improbidade sem dolo específico. Conforme apontado acima, foi conseguida uma resposta ao problema formulado, atingindo o objetivo geral postulado a partir da consecução, também, dos objetivos específicos realizados em cada subtópico dos respectivos capítulos.

Dessa forma, este trabalho se prestou a propor uma reflexão acerca da intersecção entre os dois institutos estudados. De um lado, a tutela inibitória na forma da lei e da doutrina de Marinoni. De outro, a improbidade administrativa e a mudança de paradigma realizada pela Lei nº 14.230/2021. Com o debate acerca da compatibilidade desses institutos, edificou-se o conhecimento sobre ambas matérias, especialmente em um momento de parco conteúdo tratando das mudanças trazidas pela nova lei em virtude de sua recenticidade.

Outrossim, contribuiu para fixar balizas para a aplicação concreta da tutela inibitória na ação de improbidade administrativa. A partir da análise de ambas as leis, doutrina e jurisprudência, um novo saber mais específico foi produzido, fixando parâmetros, limites e restrições para que o instituto seja utilizado da melhor forma. Assim, houve uma colaboração não só científica, como também prática, podendo ser utilizada pelos operadores do direito em seu dia-a-dia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951**. Altera disposições do Código do Processo Civil, relativas ao mandado de segurança. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1533.htm. Acesso em: 09 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 09 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário com agravo 843.989 Paraná**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF [...]. Reclamante: Rosmery Terezinha Cordova. Reclamado: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova lei de improbidade administrativa**: de acordo com a lei n. 14.230/2021. Coimbra: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556274683. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. **Lei de improbidade administrativa reformada**. 1. ed. Thomson Reuters Brasil, 2022. E-book.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. E-book. ISBN 9788597008227. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597008227/>. Acesso em: 31 mar. 2023.

GAIO, Ana Paula Pina. A concessão de tutela inibitória na improbidade administrativa - a proibição de contratar com o poder público. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, UERJ, v. 14, n. 1, p.11-35, nov. 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/14525>. Acesso em: 28 jan. 2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; et al. **Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/100959444/v6/page/1>. Acesso em: 04 abr. 2023.

GUARDIA, G. E. R. S. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 109, p. 773-793, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256>. Acesso em: 5 abr. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito**. 7 ed. rev., atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019a.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória**: individual e coletiva. 5. ed. rev. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019b.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa no direito brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 92, p. 191-203, 1 fev. 2023. Disponível em: <https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/290/171>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MENDONÇA JÚNIOR, Delosmar Domingos de. O princípio da duração razoável do processo (a possível utilidade da norma). **Revista Direito e Desenvolvimento**, a.1,

n. 2, jul./dez. 2010. Disponível em:
<https://periodicos.unipe.edu.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/155/13>
 9. Acesso em: 11 maio 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, ano 11, n. 43, out./ dez. 2013. Disponível em:
<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/10488/16801>. Acesso em: 3 abr. 2023

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. [São Paulo]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645367. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. *E-book*.

PARAÍBA. Poder Judiciário da Paraíba. Vara Única de Santa Luzia. **Ação civil de improbidade administrativa (64) 0801066-68.2018.8.15.0321**. [Decisão de recebimento da inicial]. Autor: Ministério Público do Estado Da Paraíba. Réu: Humberto De Medeiros Silva. Juíza: Rossini Amorim Bastos, 14 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pb/1653168991/inteiro-teor-1653169011>. Acesso em: 26 abr. 2023.

PERNAMBUCO. Poder Judiciário de Pernambuco. 1ª Vara da Comarca de Custódia. **Processo nº 0000244-63.2020.8.17.2560**. [Decisão de recebimento da inicial]. Autor: Promotor de Justiça de Custódia. Réu: Emmanuel Fernandes De Freitas Gois e Luciara Frazao De Lima. Juiz: Manoel Belmiro Neto, 28 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pe/1310377964/inteiro-teor-1310377966>. Acesso em: 26 abr. 2023.

SANTOS, Fábio Bezerra dos; SOUZA, Marina Josino da Silva. O princípio constitucional da eficiência na defesa do consumidor de serviços público. **Revista Direito e Liberdade**, v. 5, n. 1, mar. 2007, p. 481-496. Disponível em:
https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/60061/principio_constitucional_santos.pdf. Acesso em: 11 maio 2023.

SANTOS, Paula Ferraresi. **Tutela inibitória no processo coletivo**. 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.